



Universidade Federal
de Campina Grande



MESTRADO PROFISSIONAL EM
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE – UFCG
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS – CCJS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM REDE -
PROFIAP

TADEU FERNANDO DA SILVA

**CONTROLE SOCIAL NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE CERRO
CORÁ/RN: UM ESTUDO DA ATUAÇÃO DOS MEMBROS DO
CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO
FUNDEB**

SOUZA / PB

2016

TADEU FERNANDO DA SILVA

**CONTROLE SOCIAL NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE CERRO
CORÁ/RN: UM ESTUDO DA ATUAÇÃO DOS MEMBROS DO
CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO
FUNDEB**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Campina Grande sob a forma de Relatório Técnico, como parte das exigências do Programa de Pós Graduação em Administração Pública, Mestrado em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, para obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Profa. Dra. Ana Paula Basso

SOUSA / PB

2016

TADEU FERNANDO DA SILVA

**CONTROLE SOCIAL NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE CERRO
CORÁ/RN: UM ESTUDO DA ATUAÇÃO DOS MEMBROS DO
CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO
FUNDEB**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Campina Grande sob a forma de Relatório Técnico, como parte das exigências do Programa de Pós Graduação em Administração Pública, Mestrado Nacional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, para obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Profa. Dra. Ana Paula Basso

Aprovado em: ____/____/2016

Banca:

Prof.^a Dr.^a Ana Paula Basso - PROFIAP UFCG/CCJS
Orientadora

Prof.^a Dr.^a Edjane Esmerina Dias Silva - PROFIAP UFCG/CCJS
Examinador Interno

Prof. Dr. Valfredo de Andrade Aguiar Filho - UFPB
Examinador Externo

*Ao meu filho Matheus Henrique.
À minha Tia/Mãe, Zezé.
Aos meus Pais Dora e Raimundo.
Aos meus irmãos consanguíneos e de
coração.*

AGRADECIMENTOS

A Deus. Por tudo.

Também não poderia deixar de agradecer à minha grande amiga, professora e incentivadora de todas as horas, Dra. Andreia Cristina Santos de Jesus. Seus ensinamentos, orientações, conselhos, sugestões e apoio foram sempre fundamentais em minha vida.

Ao amigo e companheiro Diego Dantas, obrigado pela parceria no âmbito profissional e na vida.

Agradeço à minha tia Zezé pela vida, pela criação, pelos ensinamentos e por tudo que sempre tem feito por mim. Te amo muito!

A minha tia Glória Canário, pessoa esta que me ensinou a trilhar os passos primeiros rumo aos estudos. Alfabetizou-me e me ensinou parte do que seu fazer hoje com relação aos estudos e ao trabalho, muito obrigado!

Agradeço a todos os meus tios e tias que direta ou indiretamente contribuíram para a minha formação enquanto pessoa e enquanto cidadão.

Aos amigos queridos Maneto e Maria Rita pelo apoio e pela compreensão nos dias que precisei me ausentar do trabalho para me dedicar a este Mestrado, a minha gratidão.

Aos amigos do trabalho, obrigado por vocês fazerem parte da minha história de vida. Minha eterna gratidão pelo apoio e pela amizade de sempre.

Aos colegas de curso, de modo especial, o companheiro André Pinheiro, pela parceria em nossas longas viagens e pela cumplicidade em momentos específicos do curso, muito obrigado!

Aos professores Doutores Ribamar Carvalho, Edjane Dias, Clovis de Melo, José Maria Nóbrega, Maria de Fátima, Erivaldo Bardosa, Irivaldo e Erivan Costa, muitíssimo grato pelos seus ensinamentos e contribuições.

Agradecimento especial à professora Ana Paula Basso que, com dedicação e um profissionalismo ímpar, orientou-me na estruturação deste trabalho.

Enfim, agradeço à minha intercessora, Nossa Senhora de Fátima, por todas as bênçãos sobre mim derramadas. Que ela abençoe a todos aqueles que direta ou indiretamente contribuíram para esta realização.

RESUMO

O estudo que será apresentado tem como principal objetivo compreender a atuação dos membros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – CACS-FUNDEB, numa perspectiva de aprimorar as práticas de Controle Social no âmbito do município de Cerro Corá/RN. De caráter explicativo e abordagem quantitativa, adotou-se a estratégia de levantamento a fim de corroborar ou refutar as hipóteses delineadas nesta pesquisa, partindo-se do método indutivo de investigação. Desta forma, aplicou-se o instrumento de pesquisa em forma de questionário com os membros do conselho gestor a fim de descrever o seu perfil e a forma de atuação no conselho municipal relacionados aos processos de formulação, deliberação, implementação e avaliação de políticas públicas no contexto do conselho gestor em que atuam. O espaço amostral desta pesquisa contempla 15 (quinze) membros titulares e suplentes de um universo de 22 (vinte e dois) membros conselheiros. Assim, o estudo corrobora com a hipótese de que os conselheiros gestores padecem de sérias limitações quanto aos conhecimentos necessários para que se possam atingir os requisitos exigidos ao pleno funcionamento de um conselho gestor de políticas públicas. E ainda, que estas limitações são oriundas, em grande parte, da operacionalização incipiente do próprio conselho municipal. Os resultados desta pesquisa, portanto, contribuem para a conclusão de que a prática do controle social, partindo do estudo realizado junto a um Conselho Municipal gestor de políticas públicas está comprometida pela forma como o referido conselho vem atuando diante de todos os problemas por este órgão enfrentado, bem como pela atuação individual e coletiva dos membros que o compõe.

Palavras-chave: Controle Social. Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Limitações. CACS-FUNDEB.

ABSTRACT

The study that will be presented aims to understand the role of the Board of Monitoring and Social Control of Basic Education Maintenance Fund and Value of Education Professionals - CACS-FUNDEB, with a view to improve the Social Control practices within the municipality of Cerro Cora/RN. Explanatory character and quantitative approach, adopted the survey strategy to corroborate or refute the hypotheses outlined in this research, starting from the inductive method of investigation. In this way, we applied the research instrument in the form of questionnaire with members of the management board in order to describe the profile and modus operandi in the city council related to the processes of formulation, decision, implementation and evaluation of public policies board manager context in which they operate. The sample space of this research includes fifteen (15) members and alternate members of a universe of 22 (twenty two) board members. Thus, the study confirms the hypothesis that managers suffer counselors serious limitations on the necessary knowledge so that they can meet the requirements for the full operation of a management board of public policy. And yet, these limitations are derived in large part, from the incipient operation of the own city council. The results of this research, therefore, contribute to the conclusion that the practice of social control from the study conducted with a Municipal Council manager of public policy is compromised by the way the board has been working on all the problems by this body faced, as well as the individual and collective action of the members that compose it.

Keywords: Social Control. Management Councils for Public Policy. Limitations. CACS-FUNDEB.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Grau de Conhecimento dos Conselheiros sobre a Lei Municipal nº 556/2007.	81
Gráfico 2 - Frequência de busca de informações junto a institutos como Portal da Transparência, Ministério Público, Controladoria e Tribunais de Contas.	82
Gráfico 3 - Frequência de participação nas sessões da Câmara Municipal.	83
Gráfico 4 - Realização de visitas aos órgãos (Escolas do município) que têm influência direta no Conselho em que atuam para fiscalização das ações destas instituições.	86
Gráfico 5 - Disposição de um Plano de Ação referente a sua área de atuação pelo Conselho Municipal.	89
Gráfico 6 - Disponibilização de material informativo para formação e capacitação dos conselheiros pelo CACS-FUNDEB.	90
Gráfico 7 - Promoção de encontros, reuniões ou palestras de formação e capacitação aos conselheiros iniciantes.	90
Gráfico 8 - Palestras, cursos ou outros tipos de formações para conselheiros no exercício do mandato.	91
Gráfico 9 - Encaminhamento dos documentos do CACS-FUNDEB à Secretaria Municipal equivalente.	94
Gráfico 10 - Conhecimento dos conselheiros sobre o uso dos pareceres do Conselho pela Secretaria Municipal de Educação em suas decisões.	95

LISTA DE TABELAS E FIGURAS

Tabela 1 - Participação em Audiências Públicas para discussão da LOA, LDO e PPA	84
Tabela 2 - Participação dos conselheiros com comentários, ideias e sugestões nas reuniões do conselho municipal em que atuam.	92
Tabela 3 - Caracterização das decisões que são tomadas nas reuniões do conselho municipal em que atuam.	92
Figura 1 - Ferramenta 5W2H.....	98
Figura 2 - Metodologia Proposta para o Plano de Ação.	98

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Fatores, segundo os conselheiros, considerados na aceitação/indicação de membros para o CACS-FUNDEB.	80
Quadro 2 - Lei de Responsabilidade Fiscal	84
Quadro 3 - Lei de Acesso à Informação	85
Quadro 4 - Disponibilização da minuta dos encontros do CACS-FUNDEB aos membros conselheiros.	93
Quadro 5 - Proposta de Plano de Ação a ser implementado pelo CACS-FUNDEB – Cerro Corá/RN	100

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

FUNDEB – Fundo de Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

PUC – Pontifícia Universidade Católica

CGU – Controladoria Geral da União

CI – Controle Interno

CONACI - Conselho Nacional de Controle Interno

TCU – Tribunal de Contas da União

CF/88 – Constituição Federal de 1988

DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público

COSB – Comissão de Simplificação Burocrática

CEPA – Comissão de Estudos e Projetos Administrativos.

SEMOR - Subsecretaria de Modernização e Reforma Administrativa

MARE - Ministério de Administração Pública e Reforma do Estado

OS's - Organizações Sociais

OSCIPS - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

CEB's – Conselhos Eclesiais de Base

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira

SUS - Sistema Único de Saúde

LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social

CACS-FUNDEB - Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

ONG's – Organizações Não Governamentais

LOA – Lei Orçamentária Anual

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

PPA – Plano Plurianual

CM – Conselho Municipal

MP – Ministério Público

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

CG's – Controladorias Gerais

TC's – Tribunais de Contas

PNATE - Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 FORMAS DE CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	21
2.1 CONTROLE GOVERNAMENTAL	23
2.1.1 Controle Institucional Interno	26
2.1.2 Controle Institucional Externo	29
2.2 BREVE HISTÓRICO DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS NO BRASIL: DO ESTADO FORTE À ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL	33
2.2.1 Revolução de 30 e a Reforma Administrativa Da Era Vargas	34
2.2.2 Segunda Reforma Administrativa do Serviço Público Brasileiro	36
2.2.3 Terceira Reforma Administrativa: Administração Pública Gerencial	38
2.3 PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL	41
2.4 CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS	52
2.4.1 Conselhos Gestores de Políticas Públicas no âmbito os Municípios	59
2.5 CONDICIONANTES E PERSPECTIVAS QUE ENVOLVEM OS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS NOS MUNICÍPIOS	64
3 AVALIAÇÃO DOS MEMBROS DO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CERRO CORÁ/RN NA FORMULAÇÃO, DELIBERAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS	72
3.1 MÉTODO DE AVALIAÇÃO	73
3.2 ESTRATÉGIA DE PESQUISA PARA A AVALIAÇÃO	73
3.3 PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS PARA A AVALIAÇÃO	74
3.4 SUJEITOS DA PESQUISA (POPULAÇÃO E AMOSTRA)	76
3.5 TRATAMENTO DOS DADOS	76
4 DIAGNÓSTICO DO PERFIL DOS CONSELHEIROS, DA SUA ATUAÇÃO NO CONSELHO E IDENTIFICAÇÃO DOS PRINCIPAIS GARGALOS QUE INTERFEREM DIRETAMENTE NOS PROCESSOS DE FORMULAÇÃO, DELIBERAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO CERRO CORÁ/RN	77
5 PLANO DE AÇÃO: IDENTIFICAÇÃO DE PROBLEMAS E PROPOSTA	97
5.1 DESENVOLVIMENTO DA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO	100

CONSIDERAÇÕES FINAIS	115
REFERÊNCIAS.....	119
ANEXOS	127
APÊNDICE.....	134

1 INTRODUÇÃO

A população vem ao longo do tempo intensificando a sua participação nas decisões governamentais influenciando na elaboração de políticas que atendam aos interesses da sociedade. Esta participação social se institucionaliza no contexto brasileiro com os dispositivos legais que abriram espaço para que a sociedade também pudesse exercer o controle sobre as ações do governo a partir da Constituição de 1988 (FREITAS, 2015).

Outrossim, o Controle Social se efetiva como instrumento de participação da sociedade a partir das lutas dos diversos movimentos populares por uma administração pública mais transparente e proba. Consolida-se através das exigências sociais e pelas lutas por um maior controle sobre os bens do Estado no sentido de se evitar ações clientelistas e paternalistas que ao longo do tempo assola a gestão pública brasileira.

Além disso, os diversos mecanismos que efetivam o Controle Social sobre as decisões da administração pública tais como o Orçamento Participativo, as Conferências e Audiências públicas, as práticas de Planejamento Participativo e os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, por exemplo, vêm sendo cada vez mais utilizados pelas instituições e pela sociedade para que se garantam as melhores práticas na administração pública estatal.

Tratando especificamente da atuação dos conselheiros nas atividades que envolvem a participação destes membros nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas no contexto dos municípios, este trabalho aborda questões relacionadas a sua qualificação, ao processo de participação e de argumentação, à sua visão sobre a importância dispensada às ações de um órgão colegiado, às redes de relacionamentos mantidas em virtude da participação como membro conselheiro, os conhecimentos necessários ao exercício do efetivo controle social, dentre outros fatores que ainda são pouco explorados.

Dessa maneira, o conhecimento da realidade dos conselhos municipais bem como da atuação dos conselheiros nas suas práticas enquanto membros de um meio institucionalizado de controle social, é de fundamental importância uma vez que permitirá um conhecimento amplo da realidade em termos do andamento das políticas públicas sociais existentes no município. Permitirá também que as políticas públicas planejadas e implementadas atendam aos interesses sociais de maneira

que possa *cobrir* o maior número possível de pessoas, tendo em vista que os agentes imbuídos no processo de argumentação, característica dos conselhos, têm a representatividade legítima dos segmentos sociais que constituem estes órgãos colegiados.

Tais conhecimentos também permitirão que, nos conselhos, os membros venham a compreender que a atuação dos representantes da sociedade civil e organizada independe do crivo ou das decisões dos representantes dos órgãos governamentais garantindo assim, o pleno exercício do controle social e da participação cidadã.

Além disso, descrever o perfil dos conselheiros municipais no seu processo de atuação nos respectivos órgãos colegiados, serve como parâmetro de comparação entre as ações dos conselhos em que são representantes e outros órgãos colegiados considerados referência na prática de controle social em outros municípios.

Dessa forma, descrever e compreender os espaços públicos de discussão e o papel daqueles que constituem tais meios é possibilitar à sociedade uma atmosfera político-participativa ampla (SILVA, 2012) em que as demandas da população estejam representadas por indivíduos conscientes do seu papel enquanto representantes de um segmento social e comprometidos com as prerrogativas da democracia participativa.

Assim, compreender o processo de controle e participação cidadã, é reconhecer também que ao longo de sua história, a administração pública brasileira vem passando por diversas transformações no sentido de aproximá-la às características do contexto global e torná-la uma gestão voltada para resultados.

Nesta lógica de uma administração pública gerencial (PEREIRA, 2008), em que aproxima cada vez mais a sociedade do aparato estatal, tem-se, dentre as formas institucionalizadas de controle, o controle realizado pela população sobre as ações do Estado, ou seja, o Controle Social.

Reiterando, este tipo de controle se efetivou no contexto brasileiro com a promulgação da Constituição Federal de 1988, caracterizada como a constituição que mais aproximou o povo das ações do Estado numa perspectiva de abandonar os processos históricos de centralização estatal, burocratização excessiva, patrimonialismo e clientelismo sobre os bens e serviços públicos.

Assim, o Controle Social figura-se, no contexto político-social, como uma garantia constitucional (e infraconstitucional) em que a sociedade tem a oportunidade de interferir na condução da administração pública no sentido de propor, reivindicar e fiscalizar políticas públicas sociais que de fato atendam às demandas da população.

No entanto, esta vigilância, e ao mesmo tempo co-participação social no processo decisório da administração pública, vem andando a passos lentos no contexto brasileiro devido a uma série de fatores tais como a centralização do processo decisório estatal (WAHLICH, 1983; COSTA, 2008; PROCOPIUK, 2013), a carência de informações de fácil entendimento veiculada à população (BRAVO E CORREIA, 2012) e dificuldades na formação de espaços públicos em que a inter-relação entre governo e sociedade civil seja, de fato, um espaço em que se estruturam prerrogativas do diálogo, da argumentação e do debate envolvendo questões e estruturas que assegurem a democracia participativa (GOMES, 2015).

Estes problemas são mais acentuados e perceptíveis nos espaços institucionalizados de controle social na esfera local de governo. Tais espaços constituídos, como por exemplo, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas nos municípios têm, em sua essência, a participação social e cidadã como premissas fundamentais para a condução de uma administração pública construída sob o alicerce da democracia e do respeito às instituições democráticas.

Todavia, inconsistências são observadas nos Conselhos Gestores locais e, de modo especial, na conduta daqueles que são peças fundamentais nestes órgãos colegiados: os conselheiros.

Problemas como a não observância do papel fundamental que os conselhos devem exercer na condução das políticas públicas do município (TRALDI, 2007), dependência dos conselhos locais nas decisões do poder executivo municipal (SOUZA, 2004; OLIVEIRA, PEREIRA E OLIVEIRA, 2010), a constante disparidade de informações entre os conselheiros do Estado e os conselheiros representantes da sociedade, a falta ou má qualificação dos conselheiros e a dificuldade em mobilizar permanentemente as instituições representadas (MARTINS, CKAGNAZAROFF E LAGE, 2012), dentre outros, caracterizam-se como situações adversas que comprometem a efetiva prática do Controle Social no âmbito dos pequenos municípios, especialmente.

Nessa conjuntura dos fatores que caracterizam a natureza dos conselhos gestores, principalmente nos municípios, a presente pesquisa parte do seguinte questionamento: como o Conselho Municipal que gere FUNDEB, na figura dos conselheiros, está preparado para atuar junto à administração pública auxiliando nos processos de formulação, deliberação, implementação e avaliação das políticas públicas no âmbito do município de Cerro Corá/RN?

Desta questão ou problema de pesquisa (GIL, 2002), surgem as seguintes proposições hipotéticas que poderão ser refutadas e/ou corroboradas a partir da observação dos resultados e da literatura ora exposta (GERHARDT e SILVEIRA, 2009):

- Os conselheiros gestores de políticas públicas têm total ou parcial conhecimento do seu papel no órgão colegiado que representam e atuam de maneira satisfatória quanto a sua atuação junto a administração pública municipal nos processos de formulação, deliberação, implementação e avaliação das políticas públicas sociais no âmbito do município de Cerro Corá/RN;
- Estes conselheiros gestores têm limitações quanto aos conhecimentos necessários para que se possam atingir aos requisitos exigidos para o pleno funcionamento de um conselho gestor de políticas públicas. Estas limitações são oriundas, em parte, do próprio Conselho Municipal.

Para que se possa obter uma resposta que mais se aproxime do questionamento acima levantado e buscando verificar a validade das situações hipotéticas anteriormente descritas, o presente trabalho tem como objetivo geral compreender quão preparados estão os conselheiros municipais para auxiliar a administração pública nos processos de formulação, deliberação, implementação e avaliação de políticas públicas, de modo especial, no Conselho Municipal que gere o FUNDEB do município de Cerro Corá/RN.

Para que o objetivo central acima descrito possa ser plenamente alcançado, foram traçados, de maneira didática, os seguintes objetivos específicos:

- Investigar informações sobre o funcionamento do Conselho gestor de políticas públicas do município;
- Relatar os principais gargalos e desafios percebidos pelos conselheiros municipais na sua atuação no órgão colegiado;

- Demonstrar as principais mudanças percebidas pelos conselheiros municipais que ocorrem nos processos da administração pública municipal a partir das decisões do Conselho Gestor de Políticas Públicas;
- Organizar um relatório e um plano de ação contendo informações sobre a atuação dos conselheiros municipais à luz das efetivas práticas de controle social.

Dessa maneira, como produto final, este trabalho visa diagnosticar e apresentar um relatório contemplando a situação do órgão colegiado municipal e de seus membros no Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, estendendo este documento à Comissão Municipal que organiza a composição dos conselhos locais e a outros conselhos gestores do município de Cerro Corá/RN.

Além disso, este Relatório Técnico apresentará possíveis apontamentos (sugestões de melhorias) quanto ao papel destes membros no que tange à sua atuação diante das questões que são colocadas para estes conselheiros a fim de que, de fato, atendam às necessidades da população local atentando para o fato de que o controle eficaz da sociedade sobre os atos da administração pública parte da efetividade da atuação destes membros conselheiros.

A estrutura do presente trabalho é composta, portanto, além desta sessão introdutória, onde se apresentaram a contextualização e as motivações que levaram ao desenvolvimento desta pesquisa, os objetivos e a problemática do trabalho, por quatro sessões.

A parte 2 consta da revisão da literatura em que se contemplam os conceitos, as contribuições e as discussões provenientes da literatura clássica e atualizada que envolve a temática do Controle Social, iniciando-se pela conceituação do termo “controlar” no âmbito da Administração Pública, seguido das Formas de Controle Governamental (Controle Institucional Interno e Controle Institucional Externo), de um breve histórico das Reformas Administrativas no Brasil, em que foram apresentadas as principais formas de controle que vem do “estado forte à administração pública gerencial”. Além disso, a fundamentação teórica contempla aspectos como a Participação e Controle Social, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, de modo específico, nos municípios e, por fim, realizaram-se

considerações, à luz de literatura específica, sobre os condicionantes e as perspectivas que envolvem os conselhos gestores de políticas públicas nos municípios.

Na sequência, apresenta-se o traçado metodológico necessário para que a presente pesquisa se estruturasse. Logo após, a Sessão 4 consta do Diagnóstico Organizacional. Na penúltima parte deste trabalho, têm-se as propostas de intervenção/melhorias para o Conselho Gestor do FUNDEB a partir do que se apresenta nas proposições do Plano de Ação deste trabalho. Na Sessão 5, apresentam-se as Considerações Finais desta pesquisa.

Abaixo estão arrolados os principais conceitos relacionados às formas de controle que são aplicados à Administração Pública. Além destes conceitos, estruturou-se um conjunto de assuntos relacionado à prática de Controle Social e aos Conselhos Gestores de políticas públicas elevando a importância destes institutos para uma administração pública transparente e participativa.

É válido destacar que a conceituação, os aspectos históricos e as contribuições teóricas que são acrescidos nesta sessão de revisão da literatura, levam em consideração diferentes argumentações expostas em publicações relacionadas ao objeto e aos sujeitos do estudo desta pesquisa.

2 FORMAS DE CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A administração pública vem aprimorando as suas formas de controle numa perspectiva de tornar os atos praticados pelos gestores públicos mais acessíveis à sociedade. Além disso, vem aperfeiçoando a elaboração de agendas de políticas públicas que levem em consideração a participação social como fundamento básico para uma administração proba. (FREITAS, 2015).

Nestas condições, o termo *controle* assume diversos significados semânticos conforme o emprego que lhe é dado abrangendo de simples situações rotineiras às grandes decisões que influenciam no destino da coletividade.

Para Siraque (2009, p. 90), *Controle* “é o ato de vigiar, vistoriar, inspecionar, examinar, guiar, fiscalizar, restringir, conter algo, velar por algo ou a seu respeito, inquirir e colher informações”.

Este mesmo autor ainda menciona que o termo controle tem algumas características específicas, quais são: a pessoalidade, a parcialidade, a subjetividade e o exercício de um direito subjetivo.

Adicionalmente, Ferraz (1999, p. 69) afirma que o “controle consiste em verificar se tudo ocorre de acordo com o programa adotado, as ordens dadas e os princípios admitidos”. E ainda, que o termo tem por fim assinalar os erros, a fim de que se possa repará-los e evitar a sua repetição.

Ferrari & Ferrari (2007) trazem essa função para o âmbito da administração pública constatando que quando a mesma se submete ao controle, significa que, inicialmente, o seu agir será analisado sob a perspectiva da legalidade, ou seja, se verificará se há subsunção entre a norma reguladora e a conduta regulada.

Neste sentido, Teixeira (2012) apresenta algumas justificativas para que os agentes públicos efetivem a função de controlar. Para este autor, o controle é fundamental para a efetiva capacidade gerencial, para a tomada de decisão eficaz, para a melhoria do desempenho de projetos políticos e de políticas públicas, para garantir a harmonia social e, principalmente, para permitir a fiscalização da sociedade sobre as ações de um governo. Assim, o controle funciona como meio para se garantir a eficácia nos processos que envolvem a administração pública estatal.

Partindo da abrangência que o verbo *controlar* propõe, justifica-se o emprego desta terminologia no campo da administração pública uma vez que todo e qualquer

agente que lida com recursos públicos necessita reforçar a guarda e a gestão dos recursos que dispõe a fim de promover a plena consecução dos serviços garantindo a sua continuidade.

Dessa forma, destaca-se a necessidade de se manter um efetivo controle sobre os recursos de que faz uso a atividade estatal tendo em vista as características da área de administração pública: a heterogeneidade de produtos, a fragmentação do poder e a responsabilidade diluída quanto a gestão dos bens e promoção do serviço público. (CRUZ, 2012).

Assim posto, afirma-se que a administração pública, em seu leque de ações, lida e gere uma série de produtos que são necessários à manutenção da ordem e da harmonia social (TEIXEIRA, 2012), através de uma corresponsabilidade preestabelecida na legislação vigente por meio da atuação harmônica e independente dos três poderes republicanos, além da corresponsabilidade na gestão de tais recursos entre os diversos entes federados, a fim de garantir o Estado democrático de direito.

Na conjectura do termo controlar, sob a ótica da administração pública, (MARTINS, 1994) elucida quatro categorias de controle que são fundamentais à plena realização dos princípios liberais e democráticos, quais são: o controle da sociedade sobre si mesma, o controle da sociedade sobre o Estado, o controle do Estado sobre a sociedade e o controle deste Estado sobre si mesmo.

Para este autor, a primeira categoria de controle ocorre quando a sociedade exerce a guarda e a vigia sobre os próprios cidadãos numa recíproca troca de responsabilidades e normas de condutas conforme interesses e expectativas que são desenvolvidas ao longo da experiência de convivência social através de mecanismos como aspectos históricos e culturais vigentes.

Outra categoria de controle exposta pelo teórico esclarece que a sociedade deve estabelecer formas de controle sobre o Estado, o que se denomina de Controle Social, em que os próprios cidadãos se configuram como agentes de controle a fim de garantir a plena execução das atividades estatais bem como o atendimento às demandas sociais de forma participativa e abrangente reduzindo as desigualdades e promovendo a justiça social.

A terceira categoria exposta pelo autor expõe a conjuntura legal e a força coercitiva ou poder de polícia do Estado sobre a sociedade no que tange às normas

que regulam a vida do cidadão de modo a promover a harmonia entre os que dividem um território comum.

Na última categoria, o Estado exerce o controle sobre si mesmo de modo a manter a guarda sobre os seus próprios atos através da criação e desenvolvimento de mecanismos legais que assegurem a plena realização dos atos da administração pública estatal.

Assim, parte-se para a definição de alguns conceitos relevantes no que se refere ao controle exercido no âmbito da administração pública partindo-se de uma premissa constitucional em que se arrolam uma série de dispositivos legais procurando promover o efetivo controle sobre os agentes e suas decisões no que se refere ao uso dos recursos públicos.

2.1 CONTROLE GOVERNAMENTAL

A administração pública é regida por princípios que norteiam a tomada de decisão e os atos administrativos daqueles que exercem alguma influência na condução dos bens que pertencem à coletividade.

A Constituição Federal de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã, apregoa em seu artigo 37 os princípios legais que devem reger qualquer ato administrativo no que se refere à condução dos recursos públicos: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]” (BRASIL, 1988).

Partindo-se do pressuposto dos princípios constitucionais, Chimenti (2006, p. 194) afirma que, na administração pública, o princípio da Legalidade, “[...] decorre da proibição de, sem lei ou ato normativo que permita, a Administração vir a, por mera manifestação unilateral de vontade, declarar, conceder, restringir direitos ou impor obrigações”.

Decorre daí a proibição do livre arbítrio do gestor/agente público estando, dessa maneira, rigidamente vinculado ao que apregoa a legislação quanto aos atos relacionados com a tomada de decisão estatal.

No que concerne ao princípio da Impessoalidade, Cruz (2012) afirma que tal princípio exige que o administrador público estatal oriente seus atos e procedimentos por critérios objetivos, sem fazer distinções fundamentadas em critérios pessoais ou

preferências grupais. Portanto, toda atividade na administração pública estatal deve ser praticada tendo por prioridade básica o interesse público.

O princípio da Moralidade administrativa pode ser interpretado como a ação em que o gestor público toma as suas decisões baseadas em critérios que vão além do que estabelecem os dispositivos legais como por exemplo, em ações que resultem na justiça social, na promoção da igualdade e na geração de valor no que se refere a aplicação eficiente dos recursos públicos.

No que tange ao tornar-se de conhecimento público todo e qualquer ato administrativo, PUC (2013) coloca que o princípio da Publicidade abrange toda a atuação do Estado, não só sob o aspecto de publicar oficialmente os seus atos, mas também, para conhecimento do processo de tomada de decisões internas de seus agentes. Assim, os atos e contratos administrativos que omitirem ou desatenderem à publicidade necessária não só deixam de produzir seus regulares efeitos, como se expõem à invalidação.

Adicionalmente, os atos da administração pública precisam ser claramente compreensíveis para que a sociedade como um todo possa acompanhar, entender e fiscalizar a ação administrativa estatal.

No entanto, essa transparência e clareza na divulgação de dados e informações sobre as decisões públicas são comprometidas por ruídos gerados dentro dos órgãos e entidades públicas comprometendo o entendimento público das ações do Estado.

Neste caminho, a Carta Magna traz o princípio da Eficiência que se relaciona ao planejamento, à consecução e aos resultados das ações da administração pública. Assim, eficiência está relacionada a custo, à forma pela qual os recursos são gerenciados. É a otimização dos recursos disponíveis, através da utilização de métodos, técnicas e normas, visando ao menor esforço e ao menor custo para a plena execução de tarefas. (REIS E MACHADO, 1994).

Dos princípios constitucionais que norteiam as ações da administração pública, depreendem-se os demais mecanismos e dispositivos legais desde normas, leis, portarias e regulamentos que incitam o controle necessário a fim de que as demandas sociais sejam atendidas a pronto momento em que surgem.

Neste sentido, controlar, de acordo com as normativas legais, assegura o efetivo emprego dos recursos públicos para que as necessidades apresentadas pela sociedade sejam atendidas minimizando assim as desigualdades e injustiças sociais

que são recorrentes num contexto coletivo mesmo que o Estado democrático de direito apregoe o contrário, como assegura o preâmbulo da Carta Constituinte de 1988 que diz que este Estado é

destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias. (BRASIL, 1988).

Assim, a fim de se evitar desvios de conduta, personalismos, clientelismo e cultura patrimonialista no âmbito da administração pública, para que se assegure concretamente este Estado democrático, a legislação brasileira instituiu uma série de dispositivos, mecanismos e instituições imbuídas de assegurar o efetivo controle no que se refere à gestão dos recursos e bens públicos e coibir abuso de poder por parte do administrador público como assevera Montesquieu (1996 *apud* Marçola, 2011, p. 75), “é experiência eterna a de que todo homem que tem o poder é levado a abusar dele. Caminha até que encontre limites. Para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder detenha o poder”.

Dessa maneira, no âmbito da legislação brasileira, tem-se na Constituição de 1967 a primeira menção ao sistema de controle que deveria ser aplicado junto às ações da administração pública quando, em seu artigo 71, menciona que a fiscalização financeira e orçamentária da União deverá ser exercida pelo Congresso Nacional através de controle externo, e dos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei. (BRASIL, 1967).

Adicionalmente, o Decreto-Lei nº 200/1967 determina em seu artigo 6º (sexto) que as atividades da Administração Federal deverão obedecer aos seguintes princípios fundamentais: I - Planejamento. II - Coordenação. III - Descentralização. IV - Delegação de Competência. V – *Controle*. (BRASIL, 1967).

Especificamente, o artigo 13 do referido Decreto-Lei, apregoa que:

O controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente:

- a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado;
- b) o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;

- c) o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria. (BRASIL, 1967)

Desse dispositivo legal depreende-se a ênfase que o princípio do controle deve ser dado às práticas e aos atos administrativos que envolvem a administração pública estatal desde a tomada de decisão rotineira do gestor público à aplicação dos recursos e gestão dos bens públicos.

Diante de tais prerrogativas e aos moldes da administração pública gerencial que vem tomando corpo desde a década de 1970, a Carta Magna de 1988 classifica os sistemas de controle aplicáveis à administração pública em Controle Institucional Externo e Controle Institucional Interno (ou controle do Estado sobre si mesmo como proposto por Martins, 1994). Tais categorias se aplicam aos três poderes da república, bem como aos entes jurídico-institucionais da federação: União, Estados, Distrito Federal, Municípios e Territórios.

Dessa forma, a atual Constituição brasileira traz em seu bojo a ênfase e a abrangência do controle sobre a administração pública ao se referir a este termo nos seus artigos 37, § 8º, II, 49, X, 70, 197, 204, II quando trata da avaliação do desempenho e da responsabilidade dos gestores públicos, dos contratos realizados entre os órgãos da administração direta, da administração indireta e o poder público (inciso II do § 8º do art. 37), das competências do Congresso Nacional, da fiscalização, da formulação de políticas públicas e dos serviços de saúde e assistência social, especialmente. (SIRAQUE, 2009).

2.1.1 Controle Institucional Interno

Neste sentido amplo da responsabilização da administração pública quanto ao controle de seus atos, conforme descrito nos parágrafos anteriores e expressando o caráter de se controlar efetivamente os atos do gestor público, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 31 menciona claramente, pela primeira vez, a institucionalização das categorias de controle interno e externo ao citar que o processo de fiscalização dos municípios será exercido pelo Poder Legislativo municipal, através do controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo municipal. (BRASIL, 1988).

O artigo 74 da Carta Magna assevera que “os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno (...)” de modo a garantir que os atos administrativos dos poderes republicanos estejam em conformidade ao que prenuncia a Constituição Federal e o Estado democrático de direito garantindo as liberdades, os direitos e deveres constituídos e assegurados à sociedade.

Conceitualmente, controle institucional interno tem a finalidade de apontar os problemas que o agir público possui (FERRARI E FERRARI, 2007), de modo a corrigir as distorções que os órgãos da administração pública promovam ou venham a promover na consecução dos atos administrativos.

Para Teixeira (2012) o controle interno, em suas diferentes formas, funciona dentro da própria estrutura da administração pública estatal por meio de órgãos e entidades que realizam internamente a auditoria e o monitoramento das atividades em diversas áreas do governo.

Abrangendo para além dos atos administrativos formais, Maria Sylvia Zanella Di Pietro coloca que é interno o controle que cada um dos poderes exerce sobre os seus próprios atos e agentes (DI PIETRO, 2015), estendendo a ação do controle interno à prática daqueles que exercem funções e lidam direta e indiretamente com recursos públicos

Adicionalmente e estendendo ainda mais a definição, Siraque (2009, p. 95) afirma que

o controle institucional interno é uma autofiscalização, voltada, entre outros, aos seguintes objetivos: 1) preparar a prestação de contas e controle externo, social e institucional; 2) fiscalizar as atividades dos agentes públicos hierarquicamente inferiores; 3) fornecer informações à administração superior; 3) garantir a legalidade, eficiência, economicidade na aplicação dos recursos públicos; 5) identificar erros e fraudes; 6) preservar a integridade do patrimônio público; 7) acompanhar a execução do plano plurianual, do orçamento público e demais planos e metas da Administração Pública.

Diante do exposto, os sistemas de controle interno da administração pública visam a garantia dos princípios constitucionais de lisura e responsabilidade para com os recursos públicos bem como a transparência relacionada ao uso e aplicação destes recursos nos atos praticados pela administração estatal.

Em termos institucionais e de estrutura dos órgãos de controle interno, a administração pública dispõe das controladorias, corregedorias, de auditorias e, no

caso dos órgãos da administração indireta, de conselhos fiscais previstos em leis e regulamentos intrínsecos a cada instituição.

No que se refere aos atos da administração pública Federal, a Constituição apregoa, em seu artigo 70, que a ação de fiscalização contábil financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e dos órgãos que compõem a administração direta e indireta, devem obedecer aos princípios da legalidade, legitimidade, da economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, e que esta ação fiscal deverá ser exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (BRASIL, 1988)

No âmbito da União, no que diz respeito ao CI, a Controladoria Geral da União – CGU é responsável por assistir ao Chefe do Poder Executivo no que se refere à defesa do patrimônio público bem como proporcionar transparência nos processos de gestão, conforme atribuições arroladas no Capítulo I do Decreto nº 8.109 de 17 de setembro de 2013, que trata da Natureza e da Competência da CGU¹.

Diante de todas as atribuições da CGU e dos demais órgãos de controle, Fonseca, Sanches e Antunes (2002) tecem críticas a esses mecanismos ao afirmarem que a histórica fragilidade destes controles no Brasil pode ser averiguada

¹ Art. 1º A Controladoria-Geral da União, órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal e integrante da estrutura da Presidência da República, dirigida pelo Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União, tem como competência assistir direta e imediatamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências, no âmbito do Poder Executivo federal, relativos a:

I - defesa do patrimônio público;

II - controle interno;

III - auditoria pública;

IV - correição;

V - prevenção e combate à corrupção;

VI - atividades de ouvidoria; e

VII - incremento da transparência da gestão.

§ 1º Compete à Controladoria-Geral da União exercer a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno, o Sistema de Correição e das unidades de ouvidoria do Poder Executivo federal, e prestar orientação normativa na condição de órgão central.

§ 2º A Controladoria-Geral da União prestará orientação aos dirigentes públicos e administradores de bens e recursos públicos quanto a correição, controle interno, prevenção da corrupção e ouvidoria.

Art. 2º A Controladoria-Geral da União encaminhará à Advocacia-Geral da União os casos que configurem improbidade administrativa e os casos para os quais se recomendem a indisponibilidade de bens, o ressarcimento ao erário e outras providências a cargo daquele órgão, e provocará, sempre que necessária, a atuação do Tribunal de Contas da União, da Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda, dos órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal e, quando houver indícios de responsabilidade penal, do Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça e do Ministério Público, inclusive quanto a representações ou denúncias que se afigurarem manifestamente caluniosas. (Redação dada pelo Decreto nº 8.109 de 17 de setembro de 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8109.htm).

por diversos fatores, dentre eles: 1) não são institucionalizados por dependerem do perfil de quem está no poder. Os autores afirmam que isso acontece porque não possuem autonomia para controlar as ações das autoridades encarregadas de arrecadar e gastar os recursos públicos, sobretudo os agentes políticos; 2) atuam com o objetivo de, principalmente, cuidar da contabilidade pública e não propriamente dos controles e; afirmam ainda que 3) a literatura referente a administração pública e à ciência política confere importância secundária ao que se refere aos sistemas de controle interno.

Cabe aqui ressaltar que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estabelecerão em leis próprias e específicas seus respectivos sistemas de controle interno nas diversas instituições que integram a administração pública direta e indireta dos três poderes republicanos, a fim de se garantir uma administração transparente e proba.

Num processo de articulação institucional dos órgãos de Controle Interno, tem-se o Conselho Nacional de Controle Interno – CONACI, que integra todos os órgãos responsáveis pelo controle interno das instituições que fazem a administração pública de todos os estados da federação. Assim, a atuação deste Conselho se dá a partir do intercâmbio de conhecimentos, práticas e informações, que vem a possibilitar um trabalho de forma conjunta para a formulação, implementação e avaliação de políticas em âmbito nacional de controle e gestão. (CONACI, 2016).

E ainda, o referido Conselho apregoa que faz parte de sua atuação a coordenação e articulação das ações de interesse dos órgãos de controle interno, a realização de debates e eventos de interesse de seus membros e a coordenação e desenvolvimento de programas e projetos voltados para a construção de mecanismos de controle que possibilitem ao país avançar econômica e socialmente, aproximando o poder público dos cidadãos de forma clara e menos desburocratizada.

2.1.2 Controle Institucional Externo

Além do Controle realizado pelos institutos internos à cada órgão que estrutura a administração pública, outra forma de controle institucional também se

estabelece de maneira a intervir no poder discricionário dos gestores públicos quanto a condução dos bens da coletividade: o Controle Externo.

É creditado aos órgãos de controle a fiscalização das instituições e agentes públicos que são responsáveis pela condução dos recursos que são arrecadados da sociedade em forma de tributos e impostos a fim de empregá-los a favor da própria sociedade de forma transparente, igualitária e eficiente. Assim, este mesmo coletivo social reconhece que todos os agentes públicos devem ser responsabilizados por suas atividades e prestar contas de seus atos aos cidadãos ou a instituições especializadas.

Neste sentido de responsabilização e de prestação de contas, o Controle sobre os atos da administração pública é fundamentado, entendido e desenvolvido a partir do termo *Accountability* que, conforme Pinho e Sacramento (2009), encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros estabelecidos pela lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva. Trata-se, portanto de uma forma de punição para aqueles que não observam o que estabelece a legislação no tocante ao uso dos recursos públicos e a sua respectiva prestação de contas àqueles que são, de fato, os financiadores da administração pública estatal: o povo.

Neste contexto, Guillermo O'Donnell expressa a bidimensionalidade do termo acima descrito classificando-o em *Accountability Vertical* e *Accountability horizontal*. Dessa maneira, o autor define o primeiro termo como as ações realizadas, de forma individualizada ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não. (O'DONELL, 1998)

Como exemplo, o mesmo autor menciona o processo eleitoral em que o cidadão tem o poder de eleger seus representantes como também possui o poder de não reelegê-los caso a atuação destes representantes não seja condizente com o esperado pelos eleitores. Dessa maneira, o *accountability vertical* funciona como uma espécie de punição legitimada em que os eleitores aplicariam aos seus representantes eleitos.

No que tange ao segundo termo, Menezes (2015), parafraseando O'Donnell, afirma que o *Accountability horizontal* consiste na existência de agências estatais

que possuem o direito e o poder legal para empreender ações de supervisão de rotina e a imputação de sanções legais sobre outras agências do Estado.

Complementarmente, Pinho e Sacramento (2009) colocam que, as agências estatais são detentoras de direito, de poder legal, de disposição e capacidade para realizar ações que, segundo eles, vão desde a supervisão de rotina e sanções legais ou até ao *impeachment* contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como praticantes de atos delituosos, fazem parte da *Accountability* horizontal.

No entanto, cabe aqui destacar que o termo acima descrito não possui uma definição ainda clara e precisa (SCHEDLER, 1999), tendo em vista que o processo de accountability passa por diversas transformações se adequando a cada situação e a cada momento histórico da administração pública.

Diante das definições em tela, e a partir do que se entende por Accountability horizontal, parte-se para o controle institucional externo das ações da administração pública estatal, em que Siraque (2009) afirma que esta espécie de controle é realizado por órgão estatal não pertencente àqueles que foram responsáveis pela emissão do ato a ser controlado.

Este autor ainda menciona como exemplos de tais institutos as ações competentes às Ouvidorias, às do Ministério Público ou às dos Poderes Legislativos auxiliados pelos Tribunais de Contas, sejam da União, dos estados, dos municípios e dos territórios.

E ainda, o autor esclarece que as autoridades fiscalizadoras, ante denúncia, representação ou notícia de eventual irregularidade, não poderão deixar de fazer a fiscalização, sob pena de incorrerem em prevaricação, uma vez que têm o dever de zelar pelo patrimônio público, entendido este não somente os bens passíveis de valorização econômica, mas englobando, também, outros impassíveis de ser valorados enquanto tal, mas que merecem a mesma proteção, e às vezes até maior, da sociedade e dos agentes públicos. SIRAQUE (2009).

A fiscalização a que se refere o parágrafo anterior, no âmbito do controle externo, será exercida pelo Poder Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas. Para Hely Lopes Meirelles o controle parlamentar será exercido pelos órgãos legislativos (Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmara de Vereadores) ou ainda por comissões formadas por parlamentares sobre determinados atos emanados pelo executivo na dupla linha da legalidade e da

conveniência pública, pelo que se caracterize, como um controle político, indiferente aos interesses individuais dos administrados, mas objetivando aos interesses do Estado e da comunidade que devem prevalecer sobre qualquer outro. (MEIRELES, 1990).

Isso significa que os atos do Poder Executivo e do Poder Judiciário, seja Federal, Estadual ou Municipal, no desempenho das suas atividades administrativas, serão alvo de tutela, controle e fiscalização dos representantes legítimos da sociedade que compõem o Poder Legislativo, bem como terão suas contas aprovadas ou rejeitadas pelos respectivos Tribunais de Contas. Este controle exercido pelo legislativo tem a sua fundamentação legal na Carta Constituinte de 1988 nos art. 49, 51, 52, 70 e 71.

No que tange ao auxílio do Tribunal de Contas da União - TCU² no processo de controle externo dos atos da administração pública federal, cabe aqui destacar que se trata de uma instância administrativa cujo objetivo é julgar as contas de administradores públicos e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos federais, bem como as contas de qualquer pessoa que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

A base legal deste órgão está assegurada no art. 71 da Carta Magna que dispõe de todas as atribuições pertinentes à Corte de Contas na realização do exercício de fiscalização dos atos da administração pública.

O controle externo dos Estados será exercido pelas Assembleias Legislativas com o auxílio dos respectivos tribunais de contas estaduais cuja base legal está assentada nas Constituições estaduais embasados no que assevera a Constituição Federal.

No bojo do controle externo, é notório destacar a atuação do Ministério Público, que tem seu assento legal no art. 129 da CF/88. As principais atribuições do MP são controlar externamente a atividade policial, promover o inquérito penal, civil e as ações penais e civis públicas, zelar pelo efetivo respeito aos Poderes públicos,

² O Tribunal de Contas da União - TCU é órgão colegiado, composto por nove ministros. Seis deles são indicados pelo Congresso Nacional, um, pelo presidente da República e dois, escolhidos entre auditores e membros do Ministério Público que funciona junto ao Tribunal. Suas deliberações são tomadas, em regra, pelo Plenário – instância máxima – ou, nas hipóteses cabíveis, por uma das duas Câmaras. O Tribunal de Contas da União tem as funções básicas: fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria. Algumas de suas atuações assumem ainda o caráter educativo. (TCU, 2016. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/funcionamento/>).

promover a garantia dos serviços de relevância à população, promover ações de inconstitucionalidade em casos específicos. (BRASIL, 1988).

Desse arcabouço teórico que envolve as formas de controle da administração pública, parte-se para um resgate histórico cujo principal objetivo se assenta em entender como a sociedade veio a se tornar legítima fiscal das decisões na esfera da administração pública.

2.2 BREVE HISTÓRICO DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS NO BRASIL: DO ESTADO FORTE À ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL

Para se compreender a participação e as formas de controle exercidos sobre a administração pública, de modo especial, o controle exercido pela sociedade sobre o Estado, é notório destacar as principais reformas administrativas ocorridas na gestão pública estatal brasileira no intuito de se compreender como a reestruturação na gestão, sobretudo a partir da década de 1930, configuraram uma nova conjectura e um novo jeito de se gerenciar os bens públicos envolvendo governos, forças políticas e a sociedade como um todo.

Para tanto, é preciso se considerar o contexto histórico que envolve a administração pública colonial, a gestão do período monárquico e, posteriormente, a gestão pública estatal aos moldes republicanos.

A administração colonial é marcada por uma cultura paternalista, patrimonialista e centralizadora, característica do modelo absolutista europeu, que trazia para as terras brasileiras inúmeras experiências de gestão pertinentes ao estilo lusitano desde os capitães-mores das antigas capitanias, aos presidentes nomeados pelo imperador para administrar as extintas províncias do império. (costa, 2008).

Assim, pode-se afirmar que a administração colonial é caracterizada pela “centralização, a ausência de diferenciação (de funções), o mimetismo, a profusão e minudência das normas, o formalismo e a morosidade”. (COSTA, 2008, p. 834).

Após o movimento que afirmava a independência do Brasil com relação à Coroa Portuguesa em 1822, tem-se a monarquia como forma de governo também caracterizada por uma administração pública centralizadora e um Estado unitário que restringia a liberdade política e econômica bem como a autonomia das

províncias constituídas no referido regime monárquico a partir da Constituição de 1824.

Tais características, muitas remanescentes do estilo colonial de gestão, e ainda fortemente presentes no período monárquico, despertaram uma série de críticas ao modelo administrativo patriarcal até então presente na gestão pública brasileira (COSTA, 2008). Este fato, aliado aos constates movimentos em prol da república fez eclodir, em novembro de 1889, o regime republicano de governo com nítidos traços de uma cultura federalista, divisão clara dos poderes da República e sistema não mais hereditário de governo, e sim, presidencialista.

No que tange à gestão pública estatal, o regime republicano então instaurado no Brasil mantém traços do período colonial no seu estilo de administrar a coisa pública. Todavia, algumas mudanças marcam os anos iniciais da “República Velha” como a promulgação de uma nova Constituição (a Carta de 1891), fortaleceu o Poder Legislativo, instaurou o federalismo e o regime presidencialista, propagação do ideário liberalista nas relações entre Estado, sociedade e mercado, além da criação do Tribunal de Contas para fiscalizar a realização das despesas públicas (COSTA, 2008).

Ao longo das quatro décadas que marcaram o período da República Velha, as prerrogativas constitucionais bem como os moldes aplicados à administração pública foram se desgastando e perdendo força diante do novo cenário ao qual o Brasil se constituía: diversificação econômica, industrialização crescente (primeiro ciclo ainda proveniente da abertura dos portos às nações estrangeiras), urbanização e a organização político-administrativa dos centros urbanos que demandavam uma nova política de gestão alinhada às suas demandas crescentes.

Todos esses fatores, aliados a um aparato estatal centralizado e com fortes traços de descontrole no que se refere ao trato com os recursos públicos, levaram à primeira grande reforma da administração pública brasileira com um estilo de gestão burocratizado que tem início com a Revolução de 1930 tendo como líder o então chefe de Estado Getúlio Dornelles Vargas.

2.2.1 Revolução de 30 e a Reforma Administrativa Da Era Vargas

Neste sentido, A Revolução de 30, marcada pela intensa crítica às ideias liberalistas, levou Getúlio Vargas a comandar o país, inicialmente instaurando o

Governo Provisório dissolvendo o Congresso Nacional, as assembleias legislativas estaduais, as câmaras municipais e o Poder Legislativo.(COSTA, 2008).

Assim, dá-se início a Era Vargas. Um período marcado por uma série de mudanças no contexto econômico, social, político e cultural do Brasil. Dentre as principais mudanças que se pode destacar estão às voltadas para reestruturação dos quadros de recursos humanos em que o Governo agiu no sentido de mudar o contexto fundamentado em favores, personalismo, clientelismo, fisiologismo, promiscuidade entre os interesses públicos e privados, corrupção e exclusão (PROCOPIUCK, 2013) até então presentes no quadro funcional da administração pública brasileira.

No contexto da reforma, iniciou-se uma política de redução do número excessivo de servidores públicos abrindo espaço para instituição de um sistema de mérito alicerçado pela classificação racional dos cargos públicos. O objetivo principal, portanto, era pôr fim às influências pessoais na contratação e nas relações de trabalho. (WAHLICH, 1983 *apud* PROCOPIUCK, 2013).

No contexto administrativo, o Governo Vargas cria o Conselho Nacional Consultivo cujas atribuições se pautavam na elaboração de projetos de lei, na administração financeira e de controle da prestação de contas. Além disso, tem-se nesse período a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública e do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio com o intuito de fortalecer a política social do governo, além da manutenção de outros ministérios já existentes³.

Um dos maiores feitos relacionados à política de racionalização da administração pública fundamentada em princípios weberianos, acontece com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, ao qual cabia a realização de estudos sobre o desempenho dos órgãos administrativos integrantes da Administração Pública Federal, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e da eficiência, mudanças na organização dos serviços públicos. (PROCOPIUCK, 2013).

Este mesmo autor reitera o contexto acima exposto, de forma sintética, esclarecendo que

³ Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio; Ministério da Fazenda; da Guerra; da Justiça e Negócios Interiores; Marinha; Relações Exteriores; Viação e Obras Públicas.

Entre 1930 e 1945 o serviço público brasileiro passou por uma espécie de revolução administrativa, com uma profunda transformação no modo como foram alteradas as estruturas e o funcionamento dos aparatos administrativos. Dentre as mudanças destacam-se:

- Instituição de concursos para assegurar a contratação de pessoal com base em méritos e competências técnicas;
- Abertura de espaços institucionais para a participação técnico política em níveis decisórios mais baixos destinados a funcionários de carreira;
- Criação de um setor técnico estatal com o fim de reduzir o poder político de questões administrativas;
- Abertura de espaços para associação da racionalidade técnica e de astúcia política na rede decisória central do Estado;
- Instituição do planejamento capitalista como forma de controle e dinamização da sociedade pelo Estado. (PROCOPIUCK, 2013, p. 277-278)

Adicionalmente, consoante Costa (2008), a reforma administrativa do *Estado Novo* foi, portanto, o primeiro esforço sistemático de superação do patrimonialismo. O autor afirma que foi uma ação deliberada e ambiciosa no sentido da burocratização do Estado brasileiro, que buscava introduzir no aparelho administrativo do país a centralização, a impessoalidade, a hierarquia, o sistema de mérito e a separação entre o público e o privado.

É notório destacar que dentre as ações que promoveram uma maior burocratização do aparato estatal brasileiro, está a criação de organizações como autarquias, empresas públicas e fundações cuja principal finalidade seria atuar, de forma estratégica, em setores prioritários à prestação dos serviços públicos essenciais.

Diante deste contexto, percebe-se quão distante se encontra a administração pública da intervenção da sociedade no sentido de controle e fiscalização das ações dos agentes públicos na condução dos recursos coletivos e, quão inexistente o processo de participação popular no que se refere à condução de políticas públicas que atendam às demandas sociais recorrentes neste contexto histórico.

2.2.2 Segunda Reforma Administrativa do Serviço Público Brasileiro

Em 1950 volta ao governo Getúlio Vargas, eleito por voto direto, após cinco anos afastado, dentro de um contexto que, desde 1945, soava ares de redemocratização do Estado brasileiro.

Para Costa (2008), Vargas assumiu o governo, com poderes limitados pela Constituição de 1946, para cumprir um programa de cunho iminentemente nacionalista e reformista, prometendo ampliar os direitos dos trabalhadores e investir

na indústria de base e em transportes e energia, o que requeria o aumento da intervenção do Estado no domínio econômico.

Tais objetivos foram interrompidos com a morte do então presidente em 24 de agosto de 1954.

Em 1956 assume a presidência Juscelino Kubitschek cujo principal projeto de governo se pautava no Plano de Metas. É desse período também a criação da COSB – Comissão de Simplificação Burocrática e da CEPA – Comissão de Estudos e Projetos Administrativos. Ambas as comissões tinham como função principal o assessoramento junto ao executivo das questões voltadas à reforma administrativa do Estado e a sua consequente desburocratização.

Como relata Beatriz Wahrlich, as recomendações gerais da CEPA, conforme relatório desta Comissão, tinham um caráter eminentemente reformista:

- a) Descentralização da execução e centralização do controle; b) estabelecimento de treinamento de funcionários; c) institucionalização do planejamento, mediante o estabelecimento de um sistema de órgãos próprios; d) expansão do sistema de mérito; e) profissionalização do serviço público; f) desburocratização do serviço público. (...) WAHRlich (1974, p. 34).

Em 1962, o Presidente João Goulart, também engajado no propósito reformista, cria o Ministério Extraordinário para a Reforma Administrativa tendo como responsável pela pasta o deputado Almirante Amaral Peixoto que mais tarde viria a formar a Comissão Amaral Peixoto, responsável pelos passos reformistas naquele momento.

Em 1º de Abril de 1964, os militares assumem o governo dando início a um regime autoritário e rígido de governo marcado por pretensões intervencionistas e desenvolvimentistas assegurados pela atuação direta das Forças Armadas. (COSTA, 2008).

De 1967 a 1979, a coordenação da reforma administrativa do Estado ficou a cabo da SEMOR (Subsecretaria de Modernização e Reforma Administrativa), órgão diretamente ligado ao governo militar que cuidava dos aspectos em termos estruturais, sistêmicos e processuais, e do DASP, cujas atribuições foram enfraquecidas desde a sua criação. Este departamento tinha a sua atuação centrada tão somente nas questões ligadas aos recursos humanos.

Em 1967, o Decreto Lei nº 200, considerado como o mais sistemático e ambicioso empreendimento para a reforma da administração federal (WAHLICH,

1974; COSTA, 2008), prescreve alguns princípios que nortearam a reforma administrativa do Estado, como por exemplo: o planejamento que se configurava como princípio dominante das ações da administração pública; a expansão da administração indireta (sociedades de economia mista e empresas públicas), bem como de órgãos independentes (fundações públicas) e semi-independentes (autarquias); a necessidade de fortalecimento e expansão do sistema do mérito, sobre o qual se estabeleciam diversas regras e as diretrizes gerais para um novo plano de classificação de cargos. Assim, o Decreto-Lei nº 200 se apoiava numa doutrina consistente e definia preceitos claros de organização e funcionamento da máquina administrativa. (COSTA, 2008).

Diversos planos de governo e de reforma da administração pública são idealizados no período do regime militar. No entanto, a falta de sistemas de administração e controle, a centralização excessiva de processos e decisões e a falta de participação mais ampla da sociedade, são fatores que explicam, em parte, a curta duração desses planos e os não raros insucessos. (PROCOPIUCK, 2013).

No que tange às políticas públicas e políticas sociais empreendidas pelo Estado brasileiro até a década de 1980, este mesmo autor afirma que aquelas são marcadas pela forte centralização no processo decisório e financeiro, delegando aos estados e municípios funções e atribuições predeterminadas pelo governo central.

E ainda, quanto a participação social no tocante à condução das políticas públicas, esse mesmo período é marcado pela exclusão da sociedade civil do processo de formulação e de implementação dessas políticas e do controle das ações do governo. (FARAH, 2001).

2.2.3 Terceira Reforma Administrativa: Administração Pública Gerencial

Neste contexto histórico em que se caracterizam e se apresentam os principais aspectos das reformas administrativas da gestão pública, a década de 1980 é marcada pela disseminação de uma ideologia neoliberal propagada pelo Consenso de Washington e pelo Fundo Monetário Internacional que norteavam a tomada de decisão estatal dos países capitalistas gerando crises na governabilidade e na credibilidade do Estado durante as décadas de 1980 e 1990. (PAULA, 2005)

Neste período, o Estado vinha ampliando as suas funções de provedor/financiador na produção de bens e na prestação de serviços públicos

(PEREIRA 1996; PEREIRA: 2008), sobretudo pós Constituição de 1988, em que o modelo de Estado Social se implantava na gestão pública brasileira acarretando-se o aumento das despesas sociais (PEREIRA, 2008).

Além disso, é preciso considerar os diversos movimentos sociais que vinham criando corpo desde a década de 1970 que, mesmo inserido em um regime ditatorial, começavam a evidenciar forte mobilização da sociedade em relação à condução da gestão das políticas públicas (PROCOPIUCK, 2013) do país.

Esses movimentos, caracterizados por Ana Paula Paes de Paula como “campo movimentalista”, fundamentavam-se na “reivindicação da cidadania e no fortalecimento do papel da sociedade civil na condução da vida política do país, (...)” (PAULA, 2005, p. 39).

Aliados a isso, somem-se as crises financeiras que endividaram diversos países neste período, bem como as novas exigências da sociedade diante de um mundo cada vez mais globalizado.

Todos esses fatores impulsionaram uma outra reforma na administração pública brasileira que, diante de tais circunstâncias, procurava a transição gradual de um Estado baseado no modelo racional-legal proposto por Max Weber no modelo burocrático, Frederick Taylor e Henri Fayol, nos Princípios da Administração científica, para um modelo em que se reduzisse o tamanho do Estado, tornando-o mais eficiente e voltado para o atendimento das demandas dos cidadãos (PEREIRA, 1996).

Assim, a Administração Pública Gerencial se desenvolve na segunda metade do século XX como uma resposta ao Estado burocrático que se impunha na gestão pública estatal. Sob forte influência internacional (principalmente da Grã-Bretanha, e dos Estados Unidos), a Administração Pública Gerencial se pautava em princípios gerencialistas em que práticas da iniciativa privada tais como gerenciamento da/pela qualidade e reengenharia de processos, por exemplo, seriam aplicados no contexto da administração pública cujo objetivo se pautava na configuração de uma gestão com foco em resultados, impulso para a eficiência, *downsizing* e descentralização, persecução da excelência e orientação para o serviço público (BARZELAY, 1992; COLLINS, 2000; PETERS, 2002), diferentemente do modelo de Estado Burocrático cujo objetivo central se pautava na racionalização intensiva de processos e na centralização do processo decisório.

No que se refere às mudanças no contexto brasileiro, destaca-se a atuação do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso que, a partir de 1995, empreende efetivamente uma série de mudanças no tocante às reformas administrativas rumo às experiências gerencialistas aplicadas à administração pública nacional. Tais mudanças têm seu pontapé inicial com a criação do Ministério de Administração Pública e Reforma do Estado – MARE e com a nomeação do Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira como titular da pasta. Bresser-Pereira, liderou uma série de debates para que as ideias de instalação de uma administração pública aos moldes gerenciais viesse a fazer parte do aporte legal, resultando na Emenda Constitucional nº 19/1998, culminando no Plano Diretor da Reforma do Estado.

As diretrizes do Plano Diretor para a Reforma do Estado são interpretadas, conforme Costa (2008), da seguinte maneira: a) Institucionalização - considera que a reforma só pode ser concretizada com a alteração da base legal, a partir da reforma da própria Constituição; b) Racionalização - busca aumentar a eficiência, por meio de cortes de gastos, sem perda de “produção”, fazendo a mesma quantidade de bens ou serviços (ou até mesmo mais) com o mesmo volume de recursos; c) Flexibilização - oferecer maior autonomia aos gestores públicos na administração dos recursos humanos, materiais e financeiros colocados à sua disposição, estabelecendo o controle e cobrança, *a posteriori*, dos resultados; d) Publicização, - constitui uma variedade de flexibilização baseada na transferência para organizações públicas não-estatais de atividades não exclusivas do Estado (*devolution*), sobretudo nas áreas de saúde, educação, cultura, ciência e tecnologia e meio ambiente; e) Desestatização, - que compreende a privatização, a terceirização e a desregulamentação.

A despeito desta última diretriz, Bresser-Pereira corrobora explicando que a “Privatização do Estado” ou a “Privatização do Patrimônio Público” não pode se confundir com a privatização de empresas que pertencem ao Estado. O autor explica que “privatização, neste sentido, é venda regular, por um bom preço, de um patrimônio que à sociedade pertence. Não é a apropriação viciosa da coisa pública que ocorre nos processos de privatização do Estado”. (PEREIRA, 1996, p. 18).

Consoante Paula (2005), no referido Plano Diretor, foram divididas as atividades estatais em dois tipos: atividades exclusivas⁴ e atividades não exclusivas do Estado⁵.

Nesta conjectura de reestruturação das atividades do Estado em que se acrescentam as atuações de novos atores sociais referenciados pela autora como *atividades competitivas*, Abrúcio (2007) coloca que a Reforma proposta pelo ministro Bresser, propunha uma engenharia institucional capaz de estabelecer um espaço público não-estatal. As organizações sociais (OS's) e as organizações da sociedade civil de interesse público (Oscip's) são herdeiras desse movimento.

Ainda a despeito dessas organizações, Procopiuck (2013) afirma que com o processo de reforma iniciou-se o processo de publicização, que consistiu no incentivo à constituição de organizações híbridas de propriedade pública não estatal, submetidas ao controle social, para ocupar o espaço compreendido entre o Estado e a sociedade para a prestação de serviços sociais e competitivos.

Esse fato traz à tona a perspectiva de uma gestão voltada para resultados, reiterando o que foi exposto anteriormente, além de uma administração pública que leva em conta as demandas propostas pela sociedade civil e organizada além de abrir espaço para o efetivo controle da sociedade no que tange à gestão dos bens e serviços públicos através do Controle Social.

2.3 PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

Nesta perspectiva de reestruturação, cabe ressaltar que a democracia no contexto brasileiro vem se construindo através da participação intensa da sociedade que atua para a promoção de políticas públicas eficazes e na fiscalização contínua dos bens e serviços públicos através dos mais diversos mecanismos de participação

⁴ Estruturam-se como a legislação, a regulação, a fiscalização, o fomento e a formulação de políticas públicas, que são atividades que pertencem ao domínio do núcleo estratégico do Estado, composto pela Presidência da República e os Ministérios (Poder Executivo), e que seriam realizadas pelas secretarias formuladoras de políticas públicas, pelas agências executivas e pelas agências reguladoras;

⁵ Compõem os serviços de caráter competitivo e as atividades auxiliares ou de apoio. No âmbito das atividades de caráter competitivo estão os serviços sociais (saúde, educação, assistência social) e científicos, que seriam prestados tanto pela iniciativa privada como pelas organizações sociais que integrariam o setor público não-estatal. Já as atividades auxiliares ou de apoio, como limpeza, vigilância, transporte, serviços técnicos e manutenção, seriam submetidas à licitação pública e contratadas com terceiros. PAULA (2005).

social. Isso vem desde a década de 1970 quando o país, ao almejar a redemocratização do Estado brasileiro, teve como peça fundamental a participação da sociedade por meio dos movimentos sociais que se organizam e lutam por um Estado que garanta aos cidadãos os seus direitos e as liberdades democráticas.

Segundo Maria da Glória Gohn, os movimentos sociais que figuram o processo de participação social são entendidos como um conjunto de ações coletivas de caráter sociopolítico, construídas por atores sociais pertencentes a diferentes classes e camadas sociais. Eles politizam suas demandas e criam um campo político de força social na sociedade civil. Suas ações estruturam-se a partir de repertórios criados sobre temas e problemas em situações de conflitos, litígios e disputas. As ações desenvolvem um processo social e político-cultural que cria uma identidade coletiva ao movimento, a partir de interesses em comum. (GOHN, 2000).

Dessa maneira, está na natureza dos movimentos sociais o processo de representatividade em que se deve levar em consideração todos os atores envolvidos nas demandas coletivas. A não observação desta premissa por parte dos movimentos de representação coletiva passa a ser considerado como um movimento tendencioso cujas ações representam apenas os interesses de uma minoria.

A autora ainda faz um resgate histórico das principais manifestações populares ocorridas no Brasil desde o período colonial em que destaca como principais, os movimentos a favor da abolição da escravidão, da luta pela terra, movimentos ligados a educação dentre outros, incluindo também a retração destes movimentos no período do Golpe Militar de 1964 em que estas forças populares foram coibidas pelo regime de governo então vigente. (GOHN, 2000).

Reiterando, a partir da década de 1970, motivados pela crise mundial do petróleo que levou o Brasil e muitas outras nações a uma grave crise financeira, além do descontentamento popular com o regime ditatorial que comandava o governo brasileiro e, ainda mais, com o crescente desejo da sociedade civil em participar do processo de elaboração das políticas públicas e uma efetiva participação no processo sociopolítico do país, os movimentos sociais ressurgem.

Complementarmente, de acordo com Procopiuck (2013), a centralização das decisões no que concerne às políticas públicas sob controle das estruturas burocráticas do Estado bem como o surgimento de perspectivas de

redemocratização do país levaram muitos segmentos da sociedade a se organizarem para defender os seus interesses.

Consoante Paula (2005), esses movimentos, configurados “Movimentos Populares” se institucionalizavam como “Organizações Não-Governamentais” (década de 1980) e davam força às lutas do movimento sindical, das pastorais sociais (por meio da ação articulada das Comunidades Eclesiais de Base - CEB's)⁶, dos partidos políticos de esquerda e de centro-esquerda.

A partir (também) desses movimentos populares, concretizam-se na Carta Constitucional de 1988 as diretrizes que garantem a participação da sociedade nas ações governamentais e na formulação e implementação de políticas públicas que atendam aos interesses diversos da sociedade.

Tais diretrizes se materializam por meio dos mecanismos institucionais de participação social tais como os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, os Planejamento e Orçamento Participativos (AVRITZER, 2012), Fóruns Temáticos, Audiências Públicas, etc., buscando operacionalizar a democracia participativa assegurada pela Carta Magna. Esses mecanismos são alguns exemplos de como a sociedade, anteriormente alheia ao processo de participação social (AVRITZER, 2012), podem ser inseridos nas decisões que envolvem a gestão dos bens públicos.

Assim, a participação da sociedade dentro dessa perspectiva de Estado democrático, se caracteriza como a “ação democrática dos cidadãos nas decisões e ações que definem os destinos da sociedade. Colocá-la em prática implica aprender a lidar e interagir com as mobilizações e movimentos sociais.” (BRASIL, 2009, p. 28).

Dessa maneira, a sociedade assume um importante papel, não como sujeito passivo dos atos da administração pública mas, de um agente capaz de influenciar nas decisões em favor da coletividade.

Nessa perspectiva, o princípio republicano que estrutura o Estado democrático de direito assegura que os cidadãos possam fiscalizar e controlar os atos praticados e tenham o direito de questionar e obter dados e informações acerca dos atos do governo (SIRAQUE, 2009).

Para Ferrari e Ferrari (2007), este Estado democrático vai além do voto e da delegação da vontade popular; exige-se que haja a direta participação do povo nas decisões e no controle do Poder Público como forma de garantir, cada vez mais, a

⁶ Movimentos pastorais ligados à igreja católica que tiveram grande influência nas primeiras lutas dos movimentos sociais na década de 1970 e 1980.

vigência e eficácia dos direitos fundamentais conquistados ao longo da nossa história.

Nessa perspectiva, Evans (2013, p. 22) exemplifica que as instituições e os processos que envolvem a administração pública, a fim de estabelecer uma efetiva participação social, devem promover

a proteção dos direitos individuais; liberdade de informação e outras formas de governo aberto; sistema eleitorais baseados na representação proporcional; descentralização e devolução territorial de poderes; e altos níveis de participação no sistema de governo ancorados nos conceitos complementares de controle popular e igualdade política.

Nesta premissa de controle popular, este, que é exercido pelo povo sobre o Estado, se constitui como o meio mais ágil e eficiente de controle sobre a administração pública uma vez que os mecanismos tradicionais de controle (controle interno e externo) são insuficientes para a realização de uma fiscalização mais eficiente e menos morosa. (FERRARI & FERRARI, 2007).

Mesmo diante de um contexto em que, historicamente os movimentos sociais lutam por uma maior participação popular no que se refere a gestão dos bens públicos e à formulação de políticas públicas que concretamente atenda às demandas sociais, é notório destacar que, a partir da década de 1990, novos arranjos institucionais são delineados no Brasil para que se possa garantir concretamente a participação da sociedade na administração pública estatal brasileira.

Nesse contexto, Leonardo Avritzer expõe que

the new participatory institutions that emerged in Brazil in the 1990s involved three different institutional designs: bottom-up designs, which are open-entry forms of participation that generate policies through a large participatory input; power-sharing designs, which are hybrid institutions with state and civil society participation and which generate policies in which civil society representatives have input; and ratification designs, in which public audiences approve or reject policies proposed by the local government. (AVRITZER, 2012, p. 116)

Estes modelos de participação que são institucionalizados fortalecem os princípios democráticos em que a sociedade se encontra mais próxima às ações governamentais (primeiro modelo); as políticas públicas sociais têm um contexto bilateral aos serem formuladas concomitantemente pelo Estado e pela sociedade civil (segundo modelo) e; políticas mal elaboradas podem ser corrigidas pela sociedade ao perceber distorções entre governo e comunidades.

Tais modelos e mecanismos concretos de inserção da sociedade civil no contexto da governabilidade, além de promover a participação social, proporcionam aos civis a oportunidade de controlar as ações do Poder Público por meio dos dispositivos de Controle Social.

Alvarez (2004) provoca uma discussão a respeito da dificuldade de se conceituar este termo (como afirma a dificuldade de se conceituar com precisão qualquer termo em Ciências Sociais devido a inconstância do objeto de estudo desta Ciência – os fenômenos sociais - ao longo do tempo). O autor parte das ideias de Émile Durkheim (1858-1917) e de Michel Foucault (1926-1984) em que contextualiza a problemática de como estabelecer um grau de organização necessário e de regulação da sociedade de acordo com determinados princípios morais, como defende o primeiro autor; e as questões ligadas ao poder defendidas pelo segundo. Para Alvarez (2004), a partir destas ideias e conceitos, além de outros teóricos, delineiam-se os diversos significados do termo Controle Social.

Adicionalmente, o autor ainda preceitua a não rotulação do termo, em que,

deve-se ultrapassar uma visão por demais instrumentalista e funcionalista do controle social como uma misteriosa racionalidade voltada para a manutenção da ordem social e buscar, em contrapartida, formas mais multidimensionais de pensar o problema, capazes de dar conta dos complexos mecanismos que não propriamente controlam mas sobretudo produzem comportamentos considerados adequados ou inadequados (...)” (ALVAREZ, 2004, p. 170).

Assim, para fins de melhor entendimento dos objetivos desta produção, parte-se para algumas conceituações que envolvem o termo Controle social à luz de alguns teóricos.

Este controle, entendido como a vigia realizada pela sociedade sobre o Estado (BRAVO E CORREIA, 2012) é, segundo Siraque (2009), o controle realizado por alguém que não seja agente público no exercício da função ou órgão do Estado.

Corroborando, Ferrari e Ferrari (2007, p. 128), ao mencionar a abrangência do termo *Cidadania*, afirma que “(...) o cidadão, embora sujeito a normas e ações do Poder Público, tem, em suas mãos, os instrumentos de sobrevivência deste mesmo Estado”. E ainda, defende que “a participação do povo no controle da coisa pública” é o canal mais eficiente e ágil de controlar os atos da administração pública. As autoras fazem, claramente, uma menção ao significado do termo Controle Social.

Nestes termos, o controle social é requisito essencial para a administração pública contemporânea em regimes de gestão democrática, o que implica na garantia de transparência de suas ações e dos seus atos e institucionalização de canais de participação social, diferentemente das organizações privadas que estão fortemente voltadas para a preservação e proteção dos interesses corporativos, ou seja, dos seus dirigentes e acionistas. (BRASIL, 2009).

E ainda, Traldi (2007) propõe que o Controle social se configura como diferentes formas de que a sociedade se utiliza para submeter a exame, fiscalizar ou monitorar as ações do Estado no que se refere aos direitos sociais do cidadão, ao destino dado aos recursos públicos e à garantia da manutenção de padrões mínimos de governabilidade nas instituições.

É oportuno destacar que os mecanismos de controle social se intensificaram no Brasil não somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que abre espaço para que a sociedade civil possa acompanhar a condução das atividades desempenhadas pelo Estado através das ações de controle social, mas também pelos diversos movimentos e pelas transformações sociais e políticas que marcaram o cenário brasileiro no período de redemocratização do país nas décadas de 1980 e 1990, além do fortalecimento da sociedade civil e das organizações sociais.

Diferentemente do que se observava pós-redemocratização, durante o período ditatorial existiu um forte controle do Estado de maneira autoritária sobre a sociedade, forma que a classe dominante encontrou para exercer sua hegemonia e agir conforme seus interesses no sentido de promover a consolidação do capitalismo monopolista. (BRAVO E CORREIA, 2012).

Assim, no período de 1980 a 1990, consoante Procopiuck (2013), na perspectiva da condução das atividades estatais, apostou-se no controle social realizado por meio de comissões formadas por cidadãos para a avaliação da qualidade dos serviços, possibilitando, assim, influir nas mudanças da gestão dos equipamentos sociais.

Este controle realizado pela sociedade com relação ao Estado pressupõe não somente a participação política popular nos processos de discussão e de deliberação pública, mas também o poder que a sociedade civil possui em definir a agenda pública em conjunto com o poder público, o acompanhamento e a fiscalização da administração pública estatal, e a transparência e publicização das

contas públicas, além da responsabilização e da responsividade do Estado perante a sociedade.

Assim, o momento em que o controle social deve ser realizado pela sociedade está exposto em Pólis (2008), quando aponta que pode ser realizado tanto no momento da definição das políticas a serem implementadas, quanto no momento da fiscalização, do acompanhamento e da avaliação das condições de gestão, execução das ações e aplicação dos recursos financeiros destinados à implementação de uma política pública.

Expondo a legitimidade de quem são os autores do processo de controle social, Siraque (2009, p. 99), coloca que este controle

é realizado por um particular, por pessoa estranha ao estado, individualmente, em grupo ou por meio de entidades juridicamente constituídas, sendo que nesse caso, não há necessidade de serem estranhas ao Estado, mas pelo menos de uma parte de seus membros ser eleita pela sociedade.

Este autor ainda afirma que o Controle Social é um direito essencialmente individual que pode ser reivindicado por meios judiciais por uma só pessoa, seja física ou jurídica, ou por um grupo de pessoas físicas ou jurídicas caracterizando o controle social como um direito público subjetivo.

Diante deste cenário, é importante colocar que um dos maiores desafios para o efetivo controle social sobre as políticas públicas e sobre os recursos a elas destinados, centra-se no amadurecimento e emponderamento de informações concretas pela sociedade civil para que o controle eficaz seja realizado pelas “classes subalternas” (BRAVO E CORREIA, 2012) uma vez que o pensamento hegemônico patrimonialista das classes historicamente dominantes no Brasil ainda é uma constante na sua realidade social.

Nessa perspectiva, de acordo com Teixeira (2012), o arcabouço legal que rege o Estado brasileiro possui uma série de dispositivos que denotam o efetivo controle social, mesmo não sendo uma literatura voltada diretamente para este termo.

Nestes termos, a Carta Magna de 1988, em seus art. 31, § 3º, 37, § 3º e 58, § 2º, traduzem em suas redações as prerrogativas constitucionais que induzem à prática de controle social pela sociedade desde a disponibilização das contas públicas ao conhecimento de qualquer contribuinte, à forma como estes

contribuintes terão acesso a tais informações utilizando-se de dispositivos como a avaliação dos serviços públicos, a restrição na obtenção de informações e a denúncia contra atos omissivos ou abusivos de agentes públicos e atos do governo, ao mecanismo de formação de comissões que terão, dentre outras funções, a de tornar público os temas discutidos por estes institutos.

E ainda, no que se refere ao controle das contas públicas, a Constituição Federal de 1988 assegura em seu artigo 74, parágrafo segundo que, “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o tribunal de Contas da União” (BRASIL, 1988).

Além destes, a nossa Lei Fundamental institui uma série de outros dispositivos que constituem o Estado de direito brasileiro que trazem referências claras ao processo de Controle Social como é o caso, por exemplo, da Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei da Transparência e da Lei de Acesso à informação, os Princípios infraconstitucionais (Direito Administrativo), Decreto nº 5.482 de 30 de junho de 2005 (veiculação de informações na Internet) e Lei Complementar nº 131/2009.

A Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) surge em meio a um Estado endividado e mal gerido com relação às contas públicas. Surge então, no sentido de se adotar medidas mais rígidas com relação ao controle dos gastos públicos, de sobremaneira nos estados e municípios.

Este dispositivo legal é fundamentado em quatro bases que norteiam todo o processo de responsabilização da administração estatal com relação às contas públicas. São elas: o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilização. (BRASIL, 2000).

Sinteticamente, para fins de aproximação do objeto deste estudo, destaca-se que, na referida Lei, está disposto em seu Capítulo IX, que a transparência e o controle se darão através de ampla divulgação das ações que envolvem as finanças públicas, inclusive por meios eletrônicos e através do incentivo à participação e à mobilização popular em todos os processos que envolvem o planejamento orçamentário, além do efetivo monitoramento realizado pela população com relação à realização das receitas e despesas públicas.

De encontro ao exposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar 131/2009 reafirma as diretrizes quanto à fiscalização e controle da

sociedade sobre os atos da administração pública com relação às finanças e todo o processo orçamentário, estabelecidas pela LRF acrescentando prazos relacionados à prestação de contas e à publicização dos gastos públicos.

No tocante ao acesso à informação, a Carta Magna em seu art. 5º, XXXIII estabelece que todos têm o direito de receber das instituições públicas informações de interesse pessoal ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestados em prazos estabelecidos por leis específicas. A não observância desta prerrogativa implica em pena de responsabilidade. Obviamente, as informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, são resguardadas na forma da lei. (BRASIL, 1988).

Como citado anteriormente, a Lei de Acesso a Informação (Lei nº 12.527/2011) regula o acesso às informações de caráter público resguardando aquelas em que a administração pública precisa se valer do sigilo para a plena realização dos fins públicos. No seu art. 9º, a referida Lei estabelece que o acesso às informações nos órgãos da administração pública deve propiciar a efetiva participação popular o que se caracteriza numa forma de controle da sociedade sobre o Estado.

Adicionalmente, o acesso público, a partir da promulgação deste dispositivo legal, passa a ser a regra enquanto o sigilo constitui-se na exceção.

Portanto, a Lei de acesso à Informação abre espaço para uma maior participação da sociedade junto à administração pública. Esta participação abre espaço também para que os cidadãos, por meio da fiscalização direta da aplicação dos recursos e gestão dos bens públicos, possam ter mais acesso a direitos sociais como saúde, educação e assistência social, por exemplo, e com qualidade.

Assim posto, os dispositivos legais acima mencionados levam à propagação do controle da sociedade sobre a administração estatal auxiliando os meios tradicionais de controle no processo de gestão dos bens e recursos públicos.

Além disso, outros institutos podem ser mencionados como instrumentos que efetivam o controle popular tais como as ouvidorias públicas, as consultas públicas, os grupos de trabalho, reuniões, mesas de negociação ou mesas de diálogo e os Planos Plurianuais Participativos. (BRASIL, 2013).

Além disso, há um conjunto de recursos jurídicos assentados na Lei Maior que asseguram este tipo de controle, que estão, sinteticamente, arroladas a seguir. São eles:

- *Petições (ou direito de Petição)* assegurado pela CF, artigo 5º, XXXIV, “a”, em que qualquer pessoa tem o direito amplo de acesso ao Judiciário em todas as esferas de governo nos Três Poderes do Estado.
- *Direito a Certidões*: “a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;” (CF, art. 5º, XXXIV, b), é permitido a qualquer cidadão ante todos os órgãos e repartições públicas que compõem os três poderes da república.
- A *Ação Popular* que se configura como “a defesa jurisdicional do cidadão frente à ilegalidade e lesividade de ato praticado ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural” (Brasil, 2013, p. 13), é permitida a qualquer pessoa perante o Poder Judiciário e está ancorado na Constituição Federal no artigo 5º, LXXIII.
- *Mandado de Segurança Coletivo*: pode ser impetrado por agente político com representação no Congresso Nacional e por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados (Brasil, 2013). O Mandado de Segurança Coletivo está assentado na CF, art. 5º, LXX e no art. 1º da Lei nº 12.016 (Lei do Mandado de Segurança), de 07/08/2009, e;
- *Mandado de Segurança Individual*: assevera a legislação que:

Art. 1º: Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, **qualquer pessoa física** ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça. [Grifo próprio]. (Redação dada pela Lei 12.016 de 07/08/2009).

Além disso, Siraque (2009) afirma que o mandado de segurança individual é instrumento apto para a proteção de inúmeros direitos individuais. (...) [e ainda], o interessado pode impetrar tal medida contra diversos atos do Poder Público considerados inconstitucionais, em sua maioria, atos administrativos.

- A *Ação Civil Pública*⁷, estabelecida pela Carta Constitucional de 1988 no art. 129, III e disciplinada pela Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985.

⁷ Configura-se como o instrumento processual, previsto na Constituição Federal brasileira e em leis infraconstitucionais, de que podem se valer o Ministério Público e outras entidades legitimadas para a defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. Em outras palavras, a ação civil

Esta Ação é utilizada na tutela do meio ambiente, nos direitos do consumidor, do patrimônio histórico ou cultural, assim como na punição contra os atos que incorram em improbidade administrativa e na cobrança de políticas públicas de modo geral, alçando notória relevância no que é perene ao pleito dos direitos sociais. (SIRAQUE, 2009).

- *Mandado de Injunção*. Assevera o Poder Constituinte originário de 1988, artigo 5º, LXXI, que este mecanismo poder ser impetrado por qualquer pessoa (física ou jurídica) junto ao Poder Judiciário “(...) sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania”.

Os meios e os institutos jurídicos que garantem uma participação ampla e o controle popular com relação aos atos da administração pública de forma mais abrangente por parte da sociedade, são provenientes das diversas conquistas dos direitos sociais que ao longo do tempo foram delineando a construção do Estado democrático de direito brasileiro.

Dessa forma, o efetivo controle social se dá, concretamente, de acordo com Teixeira (2012), por exemplo, primeiramente, por meio do voto, através de conselhos gestores de políticas públicas, de iniciativas de orçamento participativo, de conferências setoriais, audiências públicas e através da participação direta, seja individual ou por meios de representação coletiva nos mais diversos espaços institucionais.

É nessa perspectiva em que se considera o espaço público como um meio onde são tematizados interesses diversos num contexto em que os representantes do povo, legitimamente eleitos e portadores de responsabilidades múltiplas, são encarregados pela gestão dos bens e serviços públicos e que a participação da sociedade civil na defesa dos seus interesses e, conseqüentemente, o controle das políticas públicas e ações governamentais realizados por esses mesmos indivíduos, configuram-se como prerrogativas da democracia participativa.

No entanto, como menciona Procopiuck (2013), os espaços de diálogo e os mecanismos que promovem a transparência nos processos para que os cidadãos se façam presentes, por um lado, são bastante diminutos e, por outro, a maioria dos

cidadãos ainda não detém suficiente clareza sobre os seus direitos com relação à administração e ao papel dos administradores públicos.

2.4 CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Tendo em vista esta precarização nos espaços sociais de discussão e nas suas estruturas que comprometem o processo de transparência devido a fatores como a carência no processo de informação destinado à população, por exemplo, cabe destacar o papel e as funções de um Conselho Gestor de Políticas Públicas.

Historicamente, durante anos, o Brasil esteve sob forte domínio de um estilo centralizador de gestão que corroborou para que a participação popular viesse a ganhar espaço nas discussões e na tomada de decisão governamental de forma tardia. Inicialmente com os moldes de administrar provenientes de uma administração colonial e, posteriormente, tomando corpo de ares ditatoriais proveniente de um regime autoritário e rígido que inibia todo e qualquer tipo de manifesto popular neste sentido.

A história da administração pública brasileira é permeada de tentativas de tornar a gestão dos bens públicos mais eficiente acreditando-se que a centralização excessiva poderia minimizar e até sanar históricas patologias do serviço público como atitudes clientelistas, o patrimonialismo e o paternalismo das tradicionais elites que governam o Brasil, além de reduzir ações corruptas que se propagam na gestão pública brasileira ao longo dos anos.

No entanto, as décadas de 1980 e 1990 são marcadas por uma série de mudanças provenientes das reformas neoliberais a que se submetia o contexto internacional. O Brasil, levando em consideração os diversos movimentos populares internos e as pressões do Fundo Monetário Internacional por uma gestão mais eficiente e voltada para o atendimento das demandas sociais, adere ao contexto de reformas administrativas adotando uma postura direcionada à governança pública e para uma gestão baseada em resultados. (PEREIRA, 1996).

Num contexto sócio-liberal, tem-se um aumento do tamanho do Estado que se caracteriza agora como um balizador do tripé Estado, sociedade e mercado, requerendo que a administração pública passe a levar em consideração a atuação de novos agentes que se caracterizam como os novos mecanismos de participação social.

Isso se torna mais evidente com a promulgação da Lei Maior de 1988 que abre espaço para a constituição e institucionalização de espaços públicos não estatais que assegurem a gestão participativa, a cogestão dos bens e recursos públicos e promovam uma maior interação entre o Estado e a sociedade. Dentre estes espaços institucionalizados estão os conselhos gestores de políticas públicas que surgem como mecanismos da democracia; sem tais institutos, por exemplo, o acesso a informações, o controle social e a participação da sociedade na gestão pública não concretizariam o ideal democrático.

Historicamente, Buvinich (2013) coloca que, o desenvolvimento dos conselhos gestores no Brasil passou por diversas fases, desde o conselho de notáveis⁸, chegando aos atuais conselhos gestores de políticas e programas, além de espaços institucionalizados de participação política cuja função é incidir nas políticas públicas setoriais, produzindo decisões a partir da ampla discussão com setores da sociedade civil.

Os conselhos gestores têm características que alicerçam um processo democrático que são a representação e o caráter deliberativo na sua essência. Estas características remetem a um princípio-chave que vem sendo propagado com os movimentos populares e com as reformas administrativas as quais o Brasil vem empreendendo: a participação cidadã.

Rocha (2011) advoga que estes conselhos foram criados com o objetivo de possibilitar uma maior inclusão de setores sociais ao processo decisório da gestão pública, fornecendo meios e condições para que se fortaleça a cidadania e para o aprofundamento da democracia.

Este espírito de participação fundamentada na cidadania é o que propulsiona os diversos movimentos sociais a agirem em busca de mais espaço no intuito de dar maior visibilidade aos problemas da sociedade, debater questões públicas e inserir suas sugestões na elaboração da agenda das políticas públicas a serem implementadas pelas instituições do poder público.

Neste sentido, Traldi (2007) coloca que a participação cidadã é delineada como uma maneira de a sociedade intervir nas políticas públicas de forma “periódica e planejada”, partindo da sua formulação até a implementação e a avaliação.

⁸ Buvinich (2013, p. 70) esclarece que o conselho dos notáveis se estruturava como “uma espécie de assessoria consultiva especializada, seguido pelos conselhos populares, nos quais a discussão se circunscrevia à ampliação dos direitos, sobretudo os sociais e políticos”.

A autora expõe ainda que essa participação cidadã tem como característica mais marcante a institucionalização porque visa à construção de um arcabouço jurídico institucional do Estado a partir da criação de estruturas de gestão e controle do Estado comportando representação deste e da sociedade, citando como exemplo desta representatividade os conselhos gestores.

A Constituição Federal de 1988 assegura a institucionalização destes espaços públicos. Todavia, os diversos movimentos sociais fizeram surgir tais conselhos no exercício do poder político a fim de garantir os direitos sociais durante o processo de redemocratização (porém, cabe destacar que mesmo antes deste período os conselhos já atuavam, como é o caso da administração colonial).

Assim, data-se do final da década de 1970 que no Brasil começam a surgir os primeiros movimentos conselhistas de natureza comunitária, criados para atuar junto à administração pública dos bens, recursos e serviços e seguidos dos conselhos populares entre 1970 e 1980 e, posteriormente, pelos conselhos institucionais dos anos 90. (TRALDI, 2007).

No sentido de concretizar a democracia participativa que vem se constituindo com as lutas pela redemocratização, especificamente,

os conselhos são previstos para acompanhar as ações do Poder Público e atuar junto deste na formulação das políticas setoriais, inscrevendo como princípio constitucional a participação cidadã da população nas decisões do Estado e evidenciando uma redefinição do espaço público e do próprio papel do Estado no que diz respeito às formas de gerenciar a *res pública*. (TRALDI, 2007, p. 56).

Dessa maneira, com a sociedade e o governo compartilhando a gestão da coisa pública, através dos conselhos gestores, tem-se uma nova concepção de valorização da participação dos segmentos sociais no processo decisório em que se abre espaço para a efetiva participação cidadã na formulação, deliberação, implementação e avaliação de agendas de políticas públicas voltadas para as reais necessidades da sociedade como um todo.

Ao abrir espaço para a participação da sociedade na gestão dos recursos públicos através destes conselhos, têm-se consensos por meio do diálogo e da participação popular além de legitimidade na tomada de decisão sendo possível alcançar níveis de governabilidade aceitáveis.

De forma mais didática, entendam-se os conselhos “[...] como um colegiado institucionalizado, municipal⁹, composto por pequeno número de representantes do governo e da sociedade civil, estes designados democraticamente, que é responsável pela gestão de determinada política pública.” (GOMES, 2015, p. 894).

Corroborando a esta definição, Martins *et al.* (2008) acrescentam que o governo local é a unidade político-administrativa que oferece melhores condições para a prática da participação popular na gestão da vida pública. E ainda, que a responsabilidade deliberativa, aliada a situações normativas e controladoras, possibilita aos Conselhos Municipais um significativo papel na construção do desenvolvimento social e econômico local de modo a interferir no andamento das políticas públicas setoriais que são formuladas. São nestes espaços que há a intensificação do diálogo que precisa ser constante entre o Estado e a sociedade.

Os espaços de deliberação coletiva, constituídos aqui como Conselhos Gestores de Políticas públicas dão a oportunidade de governo e sociedade opinarem e decidirem os rumos do município uma vez que abre espaço para o planejamento conjunto das políticas que serão implementadas na administração pública local. Esta característica de dialogicidade permite que os cidadãos, por meio de entidades representativas, tenham suas demandas na pauta da formulação de políticas que assegurem a aplicação correta e justa dos recursos públicos e ainda, permita a sociedade um controle mais eficiente das ações governamentais promovendo um maior *accountability* no trato com os recursos públicos tornando-os mais transparentes e mais acessíveis.

No que tange ao papel do Conselho Gestor de Política Pública, esse tem a prerrogativa de aprovar ou não a realização de convênios, impedir a prestação de serviço de determinada instituição que não atender aos requisitos previstos em lei, aceitar ou rejeitar as prestações de contas dos gastos orçamentários, definir procedimentos de democratização de informações e das decisões por meio da universalidade do acesso às atividades e ações do governo. Os Conselhos ainda fortalecem o processo descentralizador das políticas sociais, na medida em que viabilizam a produção, o acompanhamento e o controle das políticas pelos próprios cidadãos. (MARTINS *et al.*, 2008).

⁹ Neste trabalho serão levados em consideração, a título de aproximação com o objeto de estudo, os conselhos municipais. No entanto, entenda-se que tais mecanismos de controle social e de participação cidadã são institucionalizados em todos os níveis de governo: federal, estadual e municipal.

E ainda, para Oliveira, Pereira e Oliveira (2010) os conselhos podem contribuir para uma maior democratização da gestão pública; contribuem também para a ampliação quantitativa e qualitativa da participação, para a condução coletiva de políticas sociais, para a responsabilização de governantes (*accountability*), para o controle social proativo, assim como para o intercâmbio de informações entre população e poder local.

Todas as prerrogativas que envolvem a ação dos conselhos contribuem para uma gestão mais democrática dos bens públicos, entendendo-se a gestão como um processo que parte da formulação da política, permeando as etapas de acompanhamento da sua efetiva implementação, a avaliação dos seus resultados e o consequente e constante *feedback* para que possíveis ações corretivas e/ou preventivas a comportamentos alheios àquela política sejam aplicados.

Neste sentido de gestão democrática, há de se afirmar que a eficiência das políticas públicas a serem implementadas depende da abertura do governo a um concreto processo de participação e, como assegura Gomes (2015), depende da plena capacidade dos conselhos em identificar, captar e ponderar constantemente as preferências da sociedade visando à formulação das políticas públicas e ao controle social sobre estas, incluindo aí a responsividade às demandas da sociedade e a responsabilização dos governantes.

Assim, considera-se como uma política pública eficiente aquela em que os recursos públicos são aplicados de acordo com as prioridades e demandas sociais a partir da identificação das necessidades da sociedade (SILVA, 2012), o que se reflete numa eficaz representatividade dos conselheiros. E ainda, a responsividade do órgão (conselho) se concretiza na capacidade deste em acompanhar, de fato, todos os processos de discussão, formulação, deliberação, implementação e avaliação das políticas públicas decididas por este órgão colegiado.

Uma das características principais dos conselhos gestores de políticas públicas parte do princípio da democracia participativa-deliberativa que os embasam e os estruturam no sentido de responsabilizar tais órgãos pelas suas diversas atribuições junto à sociedade e ao poder público. A democracia deliberativa, no caso dos conselhos gestores, é marcada pela intensificação do diálogo entre indivíduos politicamente iguais e em contextos diversos (público, privado, não estatal e em nível federal, regional e local) (COHEN, 1998). E ainda, esse caráter deliberativo advoga que a legitimidade das decisões políticas advém de processos de discussão que,

“orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem-comum, conferem um reordenamento na lógica de poder tradicional”. (LÜCHMANN, 2007, p. 143).

Essa característica de discussão sistemática e argumentativa foi contestada até a metade do século XX, em que os ideólogos da democracia se mostravam céticos em relação a tais possibilidades. Acreditavam que o debate plural podia impedir o consenso social, que a participação popular seria contraproducente para a gestão do Estado, pois reduzia a eficiência e a racionalidade de seus processos e que a discussão democrática foi limitada pela percepção do processo eleitoral como uma simples aferição de preferências individuais formadas de maneira antecipada. (LÜCHMANN, 2007).

Diferentemente deste contexto, dada a importância da participação e da argumentação conjunta como princípios democráticos, os conselhos gestores surgem nas diversas esferas de governo de forma institucionalizada primando pelo processo deliberativo entre os diversos atores envolvidos como explícito por Martins *et al.*, (2008) em que estes órgãos colegiados, em todas as suas esferas, constituem experiências de inovação institucional que sinalizam para a ampliação dos espaços de deliberação pública e se consagram como mecanismos de atuação participativa que vão muito além das atuações dos demais instrumentos de participação vigentes, tendo em vista que os mesmos se configuram como estruturas jurídico-constitucionais, de caráter permanente, com representação paritária entre Estado e sociedade civil e com amplos poderes de controle sobre a política.

Esse caráter institucional dos conselhos gestores de políticas públicas está evidenciado nas prerrogativas legais constantes na Constituição Federal de 1988 e Emendas Constitucionais que asseguram, além dos representantes dos poderes públicos legítimos, a participação de trabalhadores, de usuários dos serviços públicos e da sociedade civil nos órgãos de deliberação coletiva, como os conselhos gestores de políticas públicas. Além disso, a normatização destes órgãos está presente também nas normas administrativas editadas em cada área de política pública e nos padrões históricos de organização político-administrativa e de relações dos gestores públicos com os diversos grupos sociais cujos interesses estão ligados à setorialidade da política pública. (CORTÊS, 2005).

Retomando a importância da discussão coletiva, Gomes (2015), ressalta que a composição colegiada dos conselhos gestores, envolvendo representantes do

governo e da sociedade civil, permite inferir que as decisões também sejam tomadas após a discussão de ideias entre indivíduos investidos do mesmo grau de autoridade, potencialmente onde prevalece o melhor argumento. Isso implica portanto, que esse formato de instância democrática gera, de fato, decisões mais eficientes e mais democráticas, quando comparadas àquelas resultantes de um processo de simples agregação de preferências como uma votação.

O autor faz uma distinção entre a democracia deliberativa, presente na essência destes mecanismos de participação popular, e o modelo de democracia representativa em que o voto e o processo eleitoral marcam as escolhas da sociedade não levando em consideração, muitas vezes, as peculiaridades da coletividade no que tange ao processo de formulação de políticas públicas eficazes.

Dessa forma, respaldados sob base legítima, os conselhos gestores assumem diferentes formas quanto ao seu processo de intervenção podendo ser deliberativos e de natureza consultiva ou operativa. Consoante Oliveira, Pereira e Oliveira (2010, p. 431), os de natureza deliberativa “devem integrar-se às rotinas públicas, condicionando sua gestão”. Por outro lado, os pareceres de um conselho consultivo têm uma certa discricionariedade no que se refere a serem aceitos ou não pelos gestores públicos. Os autores ainda mencionam que “o caráter essencialmente fiscalizador dos conselhos operativos, [...] distancia a representação social da concepção e da gestão de políticas sociais”. Citam ainda que “apenas as decisões dos conselhos deliberativos afetam obrigatoriamente e integralmente os processos públicos”.

No tocante ao funcionamento dos conselhos gestores de políticas públicas, os mesmos estruturam-se da seguinte forma, conforme Buvnich (2013):

1. *Quanto a sua representação*: podem ser vinculadas ou não vinculadas; de representação mista, ou ainda, vinculada funcional.
 - a) *Representação vinculada*: Formado pela representação das entidades de classe e pelos representantes da sociedade civil organizada.
 - b) *Representação vinculada funcional*: os membros do conselho são indicados por ocuparem um determinado cargo, geralmente vinculados à administração pública (Poder Executivo).

- c) *Representação não vinculada*: os futuros conselheiros são indicados em função de trabalhos desenvolvidos junto a sociedade (seja no meio acadêmico, lideranças comunitárias ou atuação empresarial).
 - d) *Representação mista*: Há o hibridismo representativo decorrente dos dois tipos de representação: vinculada e não vinculada.
2. *Quanto à natureza da participação*:
- a) Consultivos ou;
 - b) Deliberativos.
3. *Quanto à composição*:
- a) *Bipartites e paritários*: formados por governo e sociedade civil com o mesmo número de conselheiros para cada segmento;
 - b) *Bipartites e não paritários*: formados por membros governamentais e da sociedade civil, sem equivalência entre ambos;
 - c) *Tripartites e paritários*: estão presentes membros do governo, dos trabalhadores ou usuários, empregadores ou prestadores de serviços, sendo equivalente o número entre cada categoria;
 - d) *Múltiplos e não paritários*: governo, trabalhadores ou usuários, empregadores ou prestadores de serviço e por vezes representantes de determinados segmentos da sociedade civil, como especialistas

Tendo em vista este caráter representativo, é no Regimento interno que constam todas as atribuições dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Devem estar arroladas todas as regras de constituição e o funcionamento do referido conselho de modo a deixar claro o número de membros, as suas representações, as eleições para presidente e outros cargos que constituem o conselho gestor, por exemplo.

2.4.1 Conselhos Gestores de Políticas Públicas no âmbito os Municípios

Diante das características acima mencionadas, a obrigatoriedade da instalação de alguns conselhos municipais se dá, de um lado, pela vinculação de recursos públicos ao crivo destes institutos de participação social para a consecução das políticas públicas setoriais, seja para o recebimento de novos recursos ou para a continuidade dos repasses federais e/ou estaduais aos municípios (DOMBROWSKY,

2008; ROCHA, 2011; ALMEIDA, CAYRES E TATAGIBA, 2015), e de outro, para a promoção da efetiva participação da sociedade no andamento da administração pública local.

Dessa forma, os principais (não são os únicos) conselhos gestores de políticas públicas aos quais os municípios estão condicionados a manter em sua estrutura e que estão diretamente vinculados às prefeituras municipais no sentido de repasse de verbas federais são: Conselho Municipal de Saúde, Conselho Municipal de Educação, O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb e Conselho Municipal de Assistência Social.

No que se refere à saúde pública, a Constituição Federal de 1988 universaliza o atendimento gratuito democratizando e descentralizando os serviços de saúde em todo o território nacional por meio do Sistema Único de Saúde – SUS. A criação deste sistema repassa aos municípios atribuições que dão autonomia a estas localidades para gerirem as suas políticas de saúde, cabendo aqui destacar a atuação e a importância dos órgãos colegiados no tocante às questões de saúde pública.

Neste contexto, as Leis 8.080/90 e 8.142/90, bem como a Resolução nº 333/2003 advogam a criação do conselho municipal de saúde em que são atribuídas, dentre outras, as funções de fiscalização da aplicação do dinheiro público na saúde; verifica se a assistência à saúde prestada no estado ou no município está atendendo às necessidades da população e; verifica se as políticas de saúde orientam o governo a agir de acordo com o que a população precisa.

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas de Saúde (municipal, estadual e federal) são órgãos colegiados que se estruturam de forma permanente e de natureza deliberativa, compostos por representantes do governo, por profissionais prestadores dos serviços de saúde e pelos usuários. Devem atuar na formação de estratégias e no controle da execução das políticas públicas de saúde, inclusive intervindo em questões financeiras e econômicas, devendo suas decisões serem homologadas pelo chefe do Poder Executivo em todas as esferas de governo. (BRASIL, 2003).

Neste sentido, o Conselho Municipal de Saúde se configura como um espaço em que a participação e o controle social das políticas públicas de saúde estarão presentes no processo decisório local. (SOUZA E SALIBA, 2003).

Genericamente, Saliba *et al.* (2009) esclarecem que, os conselhos podem ser instrumentos privilegiados para fazer valer os direitos, rompendo com as tradicionais formas de gestão, possibilitando a ampliação dos espaços de decisões/ações do poder público, impulsionando a constituição de esferas públicas democráticas e sendo potenciais capacitores dos sujeitos sociais para processos participativos mais amplos e de interlocução ético-política com o Estado.

A atuação destes conselhos gestores impulsiona a governabilidade e a governança no âmbito municipal. Essa governança se configura como uma forma autônoma de coordenação e cooperação, por meio de redes interorganizacionais que podem ser formadas por representantes de organizações políticas e administrativas, associações, poder público, empresas e segmentos organizados da sociedade (JANN, 2003).

Sinteticamente, no tocante aos Conselhos Gestores de Políticas Públicas de Educação, estes aparecem pela primeira vez na legislação educacional brasileira a partir da Reforma do Ensino de 1971, na Lei nº 5.692/71 que organiza o sistema de ensino brasileiro, sobretudo, o sistema municipal de ensino.

A partir da década de 1990, os conselhos municipais passam a assumir funções para além daquelas consultiva, normativa e deliberativa. A partir de então, estes órgãos passam a assumir também o papel de fiscalização e/ou controle social, propositiva e mobilizadora.

Tais funções podem assim ser definidas: a) *Função Consultiva*: o Conselho responde a questões que lhes são direcionadas pelas escolas, secretaria de educação, câmara de vereadores, sindicatos, universidades, entidades representativas e todo e qualquer cidadão, de acordo com a lei; b) *Função Propositiva*: o conselho sugere e opina diante de situações em que somente o Poder Executivo tem a incumbência de deliberar; c) *Função Mobilizadora*: o colegiado de educação tem a função de estimular a participação da sociedade no acompanhamento e no controle dos serviços educacionais oferecidos no âmbito do município; d) *Função Deliberativa*: em conjunto com a secretaria de educação, o colegiado tem a função de decidir sobre matérias em que a lei lhe permitir no âmbito da rede ou do sistema de ensino municipal; e) *Função Normativa*: essa função permite ao conselho municipal de educação elaborar normas complementares e interpretar a legislação vigente no que se refere ao sistema municipal de ensino como advoga a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. E por fim, d) as

Funções de acompanhamento de controle social e fiscalizadora: referem-se ao acompanhamento da execução das políticas públicas que ensejam no sistema educacional de ensino e no efetivo cumprimento da legislação. Essas funções possibilitam a aplicação de sanções às instituições e às pessoas que descumprirem a lei ou às normas predeterminadas. (BRASIL, 2006).

Mais recentemente, a Lei nº 9.394/1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira – LDB estabelece no parágrafo segundo do artigo 8º o princípio da liberdade da organização dos sistemas de ensino, o que, de forma suplementar, pressupõe a possibilidade de um órgão consultivo, normativo, deliberativo e fiscalizador, ou seja, um Conselho Municipal de Educação com a competência que respeita a abrangência e a hierarquia dos entes da federação. Este órgão tem, dentre outras funções, a responsabilidade de promover a discussão das políticas educacionais municipais, acompanhando sua implementação e avaliação; participar da elaboração e avaliar o Plano Municipal de Educação, acompanhando sua execução; acompanhar e avaliar a qualidade do ensino no âmbito do Município, propondo medidas que visem o seu aperfeiçoamento; promover e divulgar estudos sobre o ensino no Município e; verificar o cumprimento do dever do Poder Público Municipal para com o ensino, em conformidade com a legislação pertinente. (BRASIL, 2006).

Ligado e/ou com interferência do Conselho Municipal de Educação está o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, doravante, Conselho do FUNDEB.

Historicamente, o FUNDEB foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e posteriormente regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. Esta versão do Fundo de Manutenção (o FUNDEF) vigorou no período de 1998 ao ano de 2006.

O FUNDEB, é caracterizado como um fundo de natureza contábil, cujos recursos são provenientes dos impostos e das transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no artigo 212 da Constituição Federal. A Vinculação dos recursos que compõem o Fundo estão regulamentados na Lei nº 11.494/2007 e no artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

A Lei supracitada, em seu art. 24 e no art. 10 do Decreto nº 6.253/2007, estabelecem a criação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB em cada esfera de governo, cuja principal função, dentre outras¹⁰, é assegurar a participação da sociedade na distribuição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo que são vinculados à Educação (BRASIL, 2008).

Destaca-se ainda que o referido conselho tem atuação livre e independente, porém deve agir de maneira harmônica com os órgãos que formam a administração pública local.

Quanto a Assistência Social, o aparato legal institui a criação dos conselhos gestores de Assistência Social por meio da Lei nº Lei 8.742/1993 que estabelece a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS e, especificamente, no parágrafo quarto do artigo 17, elucida-se as atribuições deste órgão colegiado¹¹.

Deste dispositivo legal, depreende-se que aos Conselhos de Assistência Social cabe aprovar a Política de Assistência Social, normatizar ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da Assistência Social; fixar normas para concessão de Registro e Certificados e conceder atestado de registro e certificado de Entidade de Fins Filantrópicos; apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social; estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do Fundo Nacional de Assistência Social; aprovar critérios de transferência de recursos para os Estados e Municípios e Distrito Federal. (BRASIL, 2008).

¹⁰ a) supervisionar a realização do censo escolar; b) elaborar a proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação; c) instruir, com parecer, as prestações de contas a serem apresentadas ao respectivo Tribunal de Contas. O referido parecer deve ser apresentado ao Poder Executivo respectivo até 30 dias antes do vencimento do prazo para apresentação da prestação de Contas ao Tribunal; e d) acompanhar e controlar a execução dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE, verificando os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais relativos aos recursos repassados, responsabilizando-se pelo recebimento e análise da Prestação de Contas desses Programas, encaminhando ao FNDE o Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira, acompanhado de parecer conclusivo e, ainda, notificar o órgão Executor dos Programas e o FNDE quando houver ocorrência de eventuais irregularidades na utilização dos recursos. (BRASIL, 2008, p. 21).

¹¹ [...] com competência para acompanhar a execução da política de assistência social, apreciar e aprovar a proposta orçamentária, em consonância com as diretrizes das conferências nacionais, estaduais, distrital e municipais, de acordo com seu âmbito de atuação, deverão ser instituídos, respectivamente, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios, mediante lei específica. (BRASIL, 1993)

Outros conselhos gestores são criados e estruturados nos municípios a fim de que a sociedade possa exercer a sua cidadania integrando discussão e processo decisório no que se refere à gestão da *res pública*.

Esses conselhos vão além da função deliberativa ou consultiva. Eles constituem um meio para o efetivo controle da sociedade sobre as ações do governo cabendo à população a fiscalização direta e constante para uma eficaz aplicação dos recursos públicos. Essa prerrogativa de controle social estimula a população a estar atenta ao uso do dinheiro público a partir de uma perspectiva de que o *bem comum* (Jürgen Habermas - 1929) seja administrado de forma coerente com as demandas sociais no intuito de maximizar os ganhos coletivos.

Dessa maneira, o diálogo constante entre os conselhos gestores e o poder público local se torna essencial ao desenvolvimento democrático de políticas públicas sociais voltadas às reais necessidades da sociedade. A participação cidadã, neste caso, acontece quando os cidadãos se articulam e buscam o seu espaço junto aos órgãos colegiados de discussão, envolvendo-se e inteirando-se da vida comunitária de maneira a contribuir para o estabelecimento de políticas públicas de saúde, assistência social, educação, trabalho, moradia, dentre outras, de forma plena e abrangente.

2.5 CONDICIONANTES E PERSPECTIVAS QUE ENVOLVEM OS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS NOS MUNICÍPIOS

Os conselhos gestores de políticas públicas têm, dentre tantas outras atribuições, a de promover o efetivo controle realizado pela sociedade sobre as ações do Estado.

Eles se configuram como a materialização dos princípios da democracia participativa em que o caráter deliberativo norteia as ações de um conselho de modo a intensificar o diálogo entre o governo e a sociedade na formulação, deliberação, implementação e avaliação dos resultados das políticas públicas sociais em um município.

No entanto, a institucionalização destes mecanismos de participação social tem demonstrado algumas fragilidades diante das constantes crises de governabilidade a que os governos locais estão submetidos. Maria Cristina Traldi aponta que os conselhos estão sendo adotados como parte constitutiva das

reformas administrativas a fim de se reduzir o tamanho do Estado numa perspectiva de atendimento ao ideário das políticas neoliberais. (TRALDI, 2007)

A autora ainda argumenta que essa perspectiva reducionista induz a uma queda no volume de investimentos nas áreas sociais bem como transfere à população a responsabilidade pela solução dos problemas sociais (DRAIBE, 1998 *apud* TRALDI, 2007).

Outro aspecto contraditório presente na conjectura dos conselhos gestores municipais está no fato de haver grande proximidade entre estes órgãos colegiados e os programas sociais setoriais gerando uma interdependência desnecessária tornando o conselho e seus membros parte das políticas públicas. Neste cenário, os conselhos e seus membros tornam-se parte das instituições e ao mesmo tempo responsáveis pelo seu processo de fiscalização (TRALDI, 2007), o que acarreta em certa parcialidade por parte destes órgãos.

Em consonância com esse pensamento, Oliveira, Pereira e Oliveira (2010) advogam que estes conselhos, nestas condições, podem ser transformados em órgãos cartoriais (que apenas referendam as decisões do executivo), em mecanismos de legitimação do discurso governamental ou em estruturas formais (sem reuniões frequentes, programas de trabalho, representatividade social, vigor argumentativo, rotinas de capacitação e acesso aos poderes instituídos)

Celina Souza também complementa este pensamento ao afirmar que não é “(...) incomum nas comunidades pequenas e pobres, em que muitas vezes os membros do conselho são indicados pelos dirigentes locais, principalmente o prefeito, e seu papel é o de ratificar as decisões tomadas pelo Executivo local”. (SOUZA, 2004, p. 39)

Neste sentido, a dinâmica deliberativa se compromete uma vez que os membros estarão envolvidos em uma conjuntura de absorção das ideias dos governos locais comprometendo a capacidade argumentativa, o diálogo entre governo e sociedade e a profusão de ideias múltiplas no processo de formulação de uma agenda pública que represente os interesses da coletividade.

Numa via contrária ao pensamento acima exposto, os conselhos gestores deveriam representar fontes relevantes de informações, percepções e soluções ao assumirem a sua conduta de representação social. No entanto, esse potencial é habitualmente subestimado: muitos órgãos não conseguem viabilizar suas ideias e

deliberações. Já outros são completamente destituídos de sentido, autonomia e recursos (OLIVEIRA, PEREIRA E OLIVEIRA, 2010).

Nessa perspectiva, Teixeira (2000) acrescenta que as relações que se estabelecem entre conselho e sociedade e entre conselhos e poderes públicos são restritas, por questões socioculturais e políticas. Para o autor, as questões socioculturais são observadas pela intensa “desarticulação social”, comprometendo a representatividade dos órgãos colegiados. As questões políticas, caracterizadas pelo autoritarismo, pelas atitudes patrimonialistas, pelo clientelismo histórico e pela concentração do poder na alçada do poder Executivo (DOMBROWSKY, 2008) que envolve a administração pública, reforça a resistência dos governos em partilhar poder de decisão, em acatar deliberações contrárias à sua vontade, em dar publicidade às suas ações e em permitir que os membros dos conselhos gestores sejam designados de maneira que efetivamente represente a sociedade.

Outro fator que condiciona os resultados da atuação dos conselhos gestores está no contexto econômico em que os municípios se situam. Sobre isso, Osmir Dombrowsky aponta que

enquanto os cidadãos são chamados a participar dos processos decisórios, aos municípios não são dadas condições de atender às suas demandas, pois a maioria dos pequenos municípios não apresenta atividade econômica capaz de gerar uma arrecadação tributária suficiente e conta com repasses estaduais e federais (basicamente do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e do Fundo de Participação de Municípios (FPM) para custear suas atividades (DOMBROWSKY, 2008, p. 272).

Tal situação induz a uma inércia da atuação independente dos conselhos uma vez os recursos necessários à implementação das políticas públicas sugeridas pela sociedade são limitados gerando uma dependência das ações governamentais, cabendo a estes órgãos colegiados apenas ratificar decisões prontas do Poder Executivo local.

Neste sentido, o mesmo autor aponta a criação e difusão de muitos conselhos no Brasil, citando como exemplos os conselhos do FUNDEB, de Alimentação Escolar, dos Direitos da Criança, da Assistência Social, dentre outros. Isto, portanto, “é consequência direta de uma legislação superior que não apenas os obriga como vincula a transferência de recursos da União ao seu funcionamento” (DOMBROWSKY, 2008, p. 275).

Ou seja, tais órgãos colegiados são criados sem a menor estrutura e sem condições de assumir o seu papel social, numa perspectiva de assegurar tão somente o repasse de recursos e a manutenção de políticas sociais básicas no contexto dos municípios sem outra fonte de arrecadação que não somente os repasses federais e estaduais como assevera Martins *et al.* (2008, p. 158): a instalação dos Conselhos Gestores de políticas públicas “é importante porque há repasses de verbas do governo federal para estados e municípios, e também dos estados para os municípios, que estão atreladas à existência desses mecanismos nos respectivos entes governamentais”.

Outros fatores podem ser mencionados quanto às limitações dos conselhos gestores em seu processo de atuação, tais como: a constante disparidade de informações entre os conselheiros do Estado e os conselheiros representantes da sociedade, a falta ou má qualificação dos conselheiros e a dificuldade em mobilizar permanentemente as instituições representadas. Além destes fatores, colocam-se ainda as dificuldades relacionadas à designação democrática dos conselheiros da sociedade civil, o que em muitos casos resulta de uma indicação daqueles que assumem a gestão municipal e inadequação estratégica do uso de mecanismos mais rigorosos de responsabilização dos governantes, destacando-se, assim, a necessidade do controle da sociedade sobre os conselhos. (MARTINS, CKAGNAZAROFF e LAGE, 2012).

Ronconi, Debetir e Mattia (2010), apontam ainda que a partilha do poder, a rotatividade da representação nesses espaços, bem como a falta de clareza do papel da representação e o compartilhamento de projeto político participativo e democrático se constituem como problemas que estão na estrutura dos conselhos gestores na realidade brasileira no processo de coprodução do bem público.

As referidas autoras, citando Côrtes (2007) acrescentam que, os principais condicionantes da natureza de processos participativos em conselhos municipais de políticas públicas são: a estrutura institucional da área de política pública em que se localizam; a organização do movimento popular e sindical e dos grupos de interesses de usuários no município; posições das autoridades municipais em relação à participação, natureza da *policy network* setorial, que pode comportar a existência de *policy community* na qual se aliam profissionais da área e lideranças populares. (CORTES, 2007 apud RONCONI, DEBETIR e MATTIA, 2010, p. 03)

Quanto a qualificação dos membros dos conselhos gestores, esta se torna um requisito fundamental para a eficácia dos conselhos uma vez que torna o exercício da gestão das políticas públicas mais consistente, democrático e representativo. (MARTINS et al., 2008).

No entanto, como observam Martins, Ckagnazaroff e Lage (2012) enquanto os membros do governo têm acesso a dados e informações, têm disponibilidade de tempo, contam com infraestrutura e estão habituados com os termos técnicos utilizados, os representantes da sociedade civil atuam como voluntários, sem qualquer remuneração, não possuem infraestrutura, e falta capacitação para que exerçam um papel equivalente aos representantes do governo.

Martins *et al.* (2008, p. 162) corrobora ainda mencionando que “os conselheiros não-governamentais, principalmente aqueles que representam entidades populares, têm grandes dificuldades de acesso às informações, aos recursos materiais e ainda ficam na dependência de favores do governo”.

Esta situação acaba por não creditar aos conselhos gestores a eficácia necessária ao processo de formulação, deliberação, implementação e controle social das políticas sociais delegando todas as responsabilidades àqueles que detêm as informações e os meios necessários ao processo decisório.

Outro fator que merece destaque está no processo eleitoral para escolha dos representantes membros dos conselhos gestores. Didaticamente, um conselho gestor de política pública se configura como um mecanismo no qual os cidadãos participam através de instituições ou organizações. Estes órgãos colegiados são compostos paritariamente por membros governamentais e não-governamentais. As instituições e organizações não-governamentais devem ser eleitas em fórum próprio do segmento social que representam, sem o poder de interferência do Estado. A autonomia da sociedade civil para escolher seus representantes é um princípio básico para a garantia da representação social. A eleição das entidades representativas em fórum próprio aponta para um tipo de representação que vai além da própria instituição do conselheiro, assumindo a noção de que este precisa se legitimar diante de um segmento social específico para representá-lo. (MARTINS et al., 2008).

Todavia, Gomes (2015) constata que os problemas para a escolha dos representantes começam na própria estrutura do processo eleitoral. Na visão do referido autor, as eleições para a escolha dos representantes dos conselhos

gestores não têm a mesma atenção que é dada ao sufrágio eleitoral das eleições majoritária e proporcional cabíveis à esfera federal, estadual e municipal. Ele afirma que o sistema da democracia representativa possui um controle mais amplo e universal e que esse sistema eleitoral é submetido a um intenso controle, incluindo a mídia, o que não acontece com as eleições para conselhos gestores.

Nas eleições para os conselhos municipais, os sistemas de controle ficam restritos e submetidos à esfera local de governo cabendo a ela definir, institucionalizar e aplicar as regras quanto a esse processo eleitoral. Daí, decorrem questionamentos quanto a legitimidade democrática desse processo.

O mesmo autor propõe duas questões que precisam ser levadas em consideração num processo democrático eleitoral para a escolha dos representantes dos órgãos colegiados de políticas públicas:

quão democrático é o processo de definição das instituições da sociedade civil que se farão presentes nos conselhos e quão democrático é o processo de escolha dos representantes dessas instituições – sindicatos, associações – cujas regras são definidas internamente em seus regimentos”. (GOMES, 2015, p. 898).

Para este teórico, tais regras (características peculiares inerentes a cada instituição) não são respeitadas num processo eleitoral para escolha dos conselheiros.

No tocante ao caráter representativo dos conselhos, o mesmo autor coloca ainda que, diferentemente da representatividade originária das eleições de governo onde os representantes têm o dever de propor políticas universais, o sufrágio dos conselhos tem um caráter representativo voluntário em que esta representação, de caráter localizado (territorial e temático), tem um outro tipo de legitimidade. Neste sentido, há uma indecisão quanto aos interesses relacionados a que políticas escolher.

Todavia, os conselhos municipais enfrentam uma limitada representatividade, ao menos quantitativa, se comparada às instituições cujos representantes são eleitos pelo sufrágio universal, atenuada se for considerado o caráter voluntário da participação. (GOMES, 2015).

No que tange a eleição para o presidente do conselho, Osmir Dombrowsky (2008, p. 279) atenta para o fato de que a forte influência que o poder Executivo pode exercer na composição e direção, “com a nomeação do Presidente e o

consequente controle sobre a agenda e sobre a dinâmica de seu funcionamento”, contribui para fortalecer a hipótese mais imediata de um “controle de caráter ‘coronelista’” exercido pelos prefeitos dos pequenos municípios sobre a política local.

Adicionalmente, o autor coloca que

a preocupação, entretanto, dos mandatários locais em exercer controle sobre a atuação dos conselhos pode ser considerada como um indicativo do potencial que estes apresentam: no mínimo eles são suficientes para despertar preocupações da parte daqueles que estão no poder”. (DOMBROWSKY, 2015, p. 279)

Outro fator que está diretamente ligado à conduta dos conselheiros bem como à organização destes órgãos colegiados figura na periodicidade com que os encontros e as reuniões são realizadas.

Para Martins et al. (2008, p. 160) a inassiduidade a estes encontros pode ser uma consequência direta da ausência do processo de capacitação, bem como do “incipiente desenvolvimento sociopolítico de alguns segmentos, da carência de moral cívica e de espírito público de alguns membros, dentre outros fatores”.

Para estes autores, a falta de engajamento reflete certo descompromisso com as causas comunitárias. Alterar essa realidade implica mudanças no contexto cultural e uma profunda conscientização política para a necessidade do exercício da cidadania ativa, o que requer tempo.

Dessa maneira, a falta de participação da sociedade que pode comprometer o processo de controle social, deve-se à vigência de instituições autoritárias e à ausência de *horizontalidade social* (Evans, 1996). Em sociedades cujas instituições públicas se caracterizam pelo autoritarismo, coerção e clientelismo, a mobilização social local torna-se difícil e as experiências bem-sucedidas de controle dos atos da administração pública pela sociedade não se generalizam.

A revisão da literatura acima exposta vem corroborar para que os objetivos deste Relatório Técnico sejam atingidos em sua completude. A partir do resgate histórico e da apresentação de alguns conceitos necessários ao entendimento da prática do controle social através da atuação dos conselhos gestores de políticas públicas nos município, este referencial teórico expôs algumas discussões e confrontos de ideais de teóricos que defendem a prática do Controle Social.

Essa explanação de encontros e desencontros de teorias e ideias serviu para embasar os demais passos para que este estudo tivesse prosseguimento e se delineasse o método de pesquisa mais adequado ao objeto de estudo em questão.

Na sequência, tem-se os caminhos que foram traçados e percorridos para se obter os resultados que dão corpo a este relatório com a sessão da metodologia que foi aplicada a esta pesquisa.

3 AVALIAÇÃO DOS MEMBROS DO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CERRO CORÁ/RN NA FORMULAÇÃO, DELIBERAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS

Para que os objetivos deste trabalho pudessem ser atingidos foi preciso seguir um traçado metodológico estruturado. Assim, entende-se por este traçado como o estudo da organização, dos caminhos a serem percorridos, para se realizar uma pesquisa ou um estudo ou para se fazer ciência. Significa o estudo dos caminhos, dos instrumentos utilizados para fazer uma pesquisa científica. (APPOLINÁRIO, 2012).

Trata-se da organização sistemática de todos os procedimentos que serão utilizados para a obtenção dos dados e posterior tratamento dos mesmos fidedignamente conforme o rigor científico.

Assim, no âmbito das Ciências Sociais, de modo específico, tratando-se do controle realizado pela sociedade sobre as ações do Estado (Controle Social), a presente pesquisa partiu da necessidade de se conhecer o perfil e a forma de atuação dos conselheiros municipais que são corresponsáveis pela condução das políticas públicas no âmbito dos municípios.

Dessa forma, a problemática da pesquisa foi delimitada a partir de revisão bibliográfica especializada levando-se em consideração obras clássicas e atualizadas que envolvem o universo do controle social.

Portanto, a questão inicial que provocou este estudo, foi conhecer: como os membros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação do município de Cerro Corá/RN estão preparados para auxiliar a administração pública nos processos de formulação, deliberação, implementação e avaliação das políticas públicas no âmbito do município de Cerro Corá/RN?

Desta questão, formularam-se duas situações hipotéticas como possibilidades a serem verificadas neste estudo. Além disso, delinearam-se os objetivos Geral e Específicos que nortearam o processo de pesquisa como um todo.

Outrossim, a fim de que as hipóteses mencionadas fossem corroboradas ou refutadas, além de se buscar o alcance dos objetivos propostos, procederam-se, primeiramente os seguintes passos: i) Pesquisa e leitura intensiva de artigos nacionais e de literatura estrangeira a respeito do tema Controle Social; ii) Leitura de artigos nacionais e estrangeiros sobre os processos de participação e movimentos sociais; iii) Leitura de artigos, livros e consulta a periódicos nacionais acerca da dinâmica, funcionamento e principais condicionantes quem envolvem os Conselhos Gestores de Políticas Públicas no âmbito dos municípios, e; iv) consulta à legislação vigente.

Na sequência, apresentam-se os demais passos metodológicos necessários para obtenção dos resultados preteridos a fim de se realizar o Diagnóstico Organizacional do CACS-FUNDEB bem como o Plano de Ação a ser implementado por este órgão colegiado.

3.1 MÉTODO DE AVALIAÇÃO

A presente pesquisa empírica partiu do método de investigação indutivo em que a concepção ou a estruturação de uma sentença geral parte de dados particulares. Assim, as hipóteses traçadas em relação ao controle da administração pública, em especial o controle realizado pela sociedade, serão corroboradas e/ou refutadas de acordo com as informações provenientes do instrumento de coleta de dados e posterior análise dos seus resultados.

Quanto aos procedimentos da pesquisa, optou-se pelo levantamento ou *survey* de natureza aplicada em que se buscou conhecer e analisar, à luz da literatura, do conhecimento tácito e do instrumento de pesquisa aplicado, um determinado fenômeno da realidade para que, dessa maneira, as conclusões advindas deste estudo empírico pudessem ser validadas.

Portanto, reitera-se, escolheu-se o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo do Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – CACS-FUNDEB do município de Cerro Corá/RN como objeto deste levantamento.

3.2 ESTRATÉGIA DE PESQUISA PARA A AVALIAÇÃO

Reiterando, a presente pesquisa adotou, quanto aos procedimentos, a estratégia de levantamento, cujas vantagens são caracterizadas como o conhecimento direto da realidade, economia e rapidez, e obtenção de dados agrupados em tabelas e/ou gráficos que possibilitam uma riqueza na análise estatística (GERHARDT e SILVEIRA, 2009).

O levantamento se caracteriza pelo questionamento direto aos indivíduos cujo comportamento ou características se desejam conhecer. Para tanto, procede-se à solicitação de informações a um grupo de pessoas sobre o problema estudado para posteriormente, mediante análise quantitativa, obterem-se as conclusões correspondentes aos dados coletados.

O presente levantamento procedeu-se, quanto aos seus objetivos, como uma pesquisa de caráter explicativo em que se pretende aprofundar os conhecimentos dos fatos e fenômenos de determinada realidade, ou seja, a realidade dos conselheiros e do Conselho Municipal do FUNDEB no seu processo de atuação nas ações de formulação, deliberação, implementação e avaliação das políticas públicas sociais no município pesquisado.

Quanto a abordagem, a pesquisa se caracteriza de caráter quantitativa em que o pesquisador tem um papel imparcial e neutro cujo objetivo é determinar as causas de determinados fatos e mensurar objetivamente os dados e informações apurados. (APPOLINÁRIO, 2012).

Este tipo de pesquisa “se centra na objetividade. Influenciada pelo positivismo, considera que a realidade só pode ser compreendida com base na análise de dados brutos, recolhidos com o auxílio de instrumentos padronizados e neutros”. (FONSECA, 2002, p.20 *apud* GERHARDT e SILVEIRA, 2009, p. 33).

3.3 PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS PARA A AVALIAÇÃO

Inúmeros são os meios de coletar dados no processo de produção científica. Assim, os instrumentos de pesquisa são entendidos como um método ou procedimento cuja finalidade é extrair informações de uma determinada realidade, fenômeno ou sujeito de pesquisa. (APPOLINÁRIO, 2012).

Dentre os diversos instrumentos estão a Pesquisa Bibliográfica ou secundária e o Questionário. O primeiro instrumento é entendido, segundo Gil (2002), como a

pesquisa que é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos.

Já o Questionário é definido como uma série ordenada de perguntas que devem ser respondidas por escrito pelo informante. Assim, o questionário deve ser objetivo, limitado em extensão e estar acompanhado de instruções. (SILVA e MENEZES, 2005).

Dessa forma, a presente pesquisa se estruturou nestes dois instrumentos para levantar os dados necessários à construção deste Relatório Técnico.

Inicialmente, como descrito nesta sessão metodológica, procederam-se a pesquisa e a leitura de material bibliográfico pertinente às temáticas do Controle Social, Administração Pública e Conselhos Gestores de Políticas Públicas a fim de embasar, mediante as contribuições teóricas já publicadas, a fundamentação teórica deste trabalho.

A partir desta revisão literária, delineou-se a problemática de pesquisa e desenvolveram-se todos os demais procedimentos e abordagens metodológicas inerentes a este estudo.

Tendo em vista que se trata de um levantamento de cunho explicativo, utilizou-se o questionário estruturado fechado contendo questões de múltipla escolha que não obedecem a um critério-padrão quanto a organização das alternativas a serem escolhidas pelos entrevistados, como por exemplo, nos questionários eletrônicos e a estrutura na *escala Likert*.

As perguntas contidas no questionário aplicado junto aos conselheiros do CACS-FUNDEB foram elaboradas levando em consideração as contribuições teóricas de livros e artigos que apontam inconsistências e problemas que interferem na efetiva prática do Controle Social.

Assim, o questionário aplicado foi elaborado com um total de 52 (cinquenta e duas) questões cujo conteúdo foi dividido em duas partes: a primeira contemplou aspectos relacionados ao perfil e a qualificação dos membros conselheiros do CACS-FUNDEB. A segunda sessão deste instrumento abordou a atuação dos sujeitos da pesquisa como membro conselheiro além de inferir aos indivíduos entrevistados sobre a sua percepção e conhecimento sobre a atuação do referido conselho gestor.

O instrumento de pesquisa mencionado foi elaborado pelo pesquisador e posteriormente enviado para correção semântica a fim de corrigir possíveis

distorções e evitar aspectos ambíguos que pudessem comprometer o entendimento dos entrevistados. Após estas etapas, entregou-se o questionário a 04 (quatro) membros conselheiros para que os mesmos o respondessem, caracterizando-se como a fase de Pré-Teste da pesquisa. Importante ressaltar que estes indivíduos não compõem a amostra deste estudo.

3.4 SUJEITOS DA PESQUISA (POPULAÇÃO E AMOSTRA)

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – CACS-FUNDEB é composto por um número de 22 membros titulares e suplentes cujas representações paritárias obedecem a Lei municipal que o instituiu (Lei nº 556/2007). Esta totalidade compõe o universo deste levantamento.

No entanto, o instrumento de pesquisa abrangeu um contingente amostral de 15 (quinze) conselheiros, sendo 09 (nove) titulares e 06 (seis) suplentes onde todos responderam a todas as questões propostas por esta pesquisa.

A fim de tornar mais consistente as informações prestadas pelos conselheiros gestores, a pesquisa também arquivou o diálogo que o pesquisador estabeleceu com o membro presidente deste conselho municipal. Neste diálogo, comprovam-se as informações prestadas pelos conselheiros municipais aos responderem o questionário solicitado.

3.5 TRATAMENTO DOS DADOS

Os dados coletados por meio dos instrumentos de pesquisa foram organizados e tabulados em software Excel em que as opções assinaladas foram quantificadas para a posterior geração de percentuais, gráficos, tabelas e quadros.

Em seguida, as informações foram narradas a fim de compor o conteúdo do diagnóstico organizacional da presente pesquisa. Além disso, as informações obtidas por meio do diálogo estabelecido entre o pesquisador e a presidência do Conselho Gestor foram apresentadas neste trabalho obedecendo a um padrão fidedigno à coleta e transcrição dos dados.

4 DIAGNÓSTICO DO PERFIL DOS CONSELHEIROS, DA SUA ATUAÇÃO NO CONSELHO E IDENTIFICAÇÃO DOS PRINCIPAIS GARGALOS QUE INTERFEREM DIRETAMENTE NOS PROCESSOS DE FORMULAÇÃO, DELIBERAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO CERRO CORÁ/RN

O Conselho Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – CACS-FUNDEB do município de Cerro Corá/RN, foi instituído pela Lei municipal nº 556 de 28 de fevereiro de 2007, sendo, posteriormente alterado em seu artigo 2º, pela Lei municipal nº 632 de 26 de junho de 2009. (Anexos 1 e 2).

Este conselho gestor entra em funcionamento no mesmo ano de sua instituição, obedecendo à composição que a Lei institui. Vinculado à Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desportos, o Conselho do FUNDEB tem o seu funcionamento em um prédio público intitulado *Central dos Conselhos (atualmente, Controle Social)*, que funciona como referência para todos os demais conselhos gestores de políticas públicas do município. Este prédio está localizado na Avenida São João, nº 01, Praça Tomaz Pereira - Centro – Cerro Corá/RN; telefone (84) 3488-2478.

O referido conselho, de acordo com a alteração proposta pelo dispositivo supra citado, deve obedecer a seguinte composição no que se refere as representações dos membros que o compõe: 02 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos 01 (um) da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente; 01 (um) representante dos professores da educação básica pública municipal; 01 (um) representante dos diretores das escolas públicas municipais; 01 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas públicas municipais; 02 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública; 02 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública; 01 (um) representante do Conselho Municipal de Educação e; 01 (um) representante do Conselho Tutelar. (CERRO CORÁ, 2009).

Este diagnóstico aborda a percepção dos conselheiros municipais do *Conselho do FUNDEB* a respeito do funcionamento deste órgão, bem como esclarece o perfil dos membros deste colegiado no sentido de se atingir aos objetivos propostos por este Relatório Técnico.

Para tanto, cabe destacar que os conselheiros entrevistados estão classificados em titulares e suplentes somando um total de 15 (quinze) pessoas que foram interrogadas sobre diversos pontos acerca da sua atuação e da atuação do conselho que fazem parte, obedecendo as representações organizacionais que a Lei municipal institui.

A composição dos titulares e suplentes a ser considerada nesta pesquisa é a relação dos integrantes que foi nomeada pela Portaria nº 686/A, de 23 de novembro de 2015 (Anexo 3) para atuar junto ao CACS-FUNDEB no biênio 2016/2017, obedecendo a representatividade paritária conforme apregoa a Lei municipal nº 632/2009.

De acordo com as informações obtidas junto à Secretaria Municipal de Educação, o conselho sempre funcionou regularmente, sem descontinuidades, até por uma questão relacionada aos repasses federais e estadual ao referido Fundo, e ainda, de acordo com a presidência e com membros do CACS-FUNDEB, a atuação do referido Conselho, atualmente, restringe-se a reuniões esporádicas de natureza formal sem que haja uma atuação efetiva dos conselheiros e do órgão colegiado.

Outra informação importante a ser considerada neste diagnóstico é que a maior parte dos conselheiros titulares e suplentes são remanescentes de outros conselhos municipais caracterizando um nítido processo de indicação daqueles que fazem o Poder Executivo Municipal cujo interesse é na manutenção dos benefícios que provém do CACS-FUNDEB.

É válido ressaltar que as indicações são realizadas pelo Executivo Municipal através da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desportos não configurando num processo de eleições diretas e de livre candidatura dos membros.

No tocante ao perfil dos conselheiros municipais, levantando informações junto aos membros, foi constatado que parte dos integrantes (06) possui nível de pós-graduação, 04 (quatro) com nível superior completo, 02 (dois) estão concluindo o ensino superior, 01 (um) tem nível médio incompleto, 01 (um) com o ensino fundamental incompleto e 01 (um) com o nível fundamental completo.

Com relação ao domínio de novas tecnologias, a pesquisa constatou que 80% dos integrantes do Conselho Municipal dominam razoavelmente, 13% tem pouco domínio e 7% dos mesmos admitem não ter nenhum domínio básico sobre as novas tecnologias como o uso de equipamentos e de internet, por exemplo.

Questionados sobre a frequência com que leem artigos, reportagens, e informações diversas relacionados a sua atuação no Conselho Municipal, os integrantes do órgão colegiado afirmaram que leem com pouca frequência (11 membros), 03 (três) responderam que nunca leem e, apenas 01 (uma) pessoa afirmou que lê sempre tais artifícios.

No mesmo raciocínio, foram indagados sobre a frequência com que assistem/ouvem programas televisivos/radiofônicos sobre assuntos relacionados à área de atuação do conselho em que são membros. 02 (Dois) integrantes afirmaram que o faz com muita frequência ou sempre; 11 (onze) participantes apontaram que assistem/ouvem com pouca frequência e; 02 (dois) atestam que em momento algum se dedicam a tais fontes de informações.

Os conselheiros também foram provocados a responder sobre a periodicidade com que procuram o Conselho Municipal para obter informações gerais sobre o andamento do mesmo. Para tanto, constatou-se que a grande maioria (11 entrevistados) não procura o referido órgão com tanta frequência.

Os resultados demonstrados pelos três questionamentos anteriores, configuram-se num gargalo ao processo de discussão e aprovação de políticas públicas relacionadas ao conselho de atuação.

Adiante, arguidos sobre o segmento que representam junto ao CACS-FUNDEB, parte dos conselheiros municipais (no total de cinco) não apresentou informações que condigam com a sua atuação apontando que fazem parte de instituições como ONG's, movimento ou entidade social, não vinculada a entidades religiosas, que atua na promoção da Educação do município (01); Instituição de estudo e pesquisa na área de Educação (01); Sindicatos de trabalhadores (01), e; Empresas privadas ou Fundações e Institutos de empresas privadas que apoiam ações da Educação (02). Os outros membros souberam informar o segmento pelo qual foram indicados para atuação no Conselho municipal.

Quando indagados sobre os requisitos que acreditam que foram considerados para aceitação ou indicação dos mesmos como membros do Conselho Municipal, os integrantes apontaram o seguinte:

Quadro 1 - Fatores, segundo os conselheiros, considerados na aceitação/indicação de membros para o CACS-FUNDEB.

APONTAMENTOS	RESPOSTAS
Não foram estabelecidos requisitos para aceitação ou indicação de candidatos.	4
Ser membro de uma entidade que atua de forma expressiva na área da Educação.	4
Ter atuação pessoal expressiva na Educação do município.	1
Ter conhecimento em áreas específicas que são importantes para a atuação do Conselho (legislação, educação, saúde, finanças etc.).	4
Estar vinculado a uma organização da sociedade civil não necessariamente ligada à área da Educação, mas com influência política ou econômica no município.	0
Visão favorável do poder público em relação a mim.	0
Tempo e disponibilidade pessoal para participar do Conselho.	2
Outro (s) requisito (s). Qual (ais)?	0

Fonte: Dados da Pesquisa. SILVA, Tadeu Fernando da. 2016.

Outro questionamento realizado aos conselheiros municipais se refere ao fato do conhecimento dos mesmos sobre o número exato de órgãos ligados à área de atuação do Conselho Municipal (Escolas locais, por exemplo) que o município possui. 11 (Onze) pessoas responderam que conhecem parcialmente ou tem pouco conhecimento, enquanto 04 (quatro) membros afirmaram que têm total conhecimento sobre tal dado.

Posicionando-se sobre os percentuais dos repasses financeiros que são destinados à área de atuação do Conselho Municipal que fazem parte, os integrantes do CACS-FUNDEB afirmaram que têm conhecimento parcial ou pouco sobre tais cifras (13 entrevistados) e, somente dois indivíduos têm conhecimento pleno dos repasses que são realizados à prefeitura do município.

O dado acima revela que as informações sobre tais repasses são deficitárias no referido conselho devido a fatores como a não-busca de informações por estes membros como constado em parágrafos anteriores, bem como a centralização de informações com os membros representantes do Poder Executivo Municipal.

Àqueles dois entrevistados citados no parágrafo anterior foram os únicos que souberam informar sobre o questionamento provocado aos conselheiros.

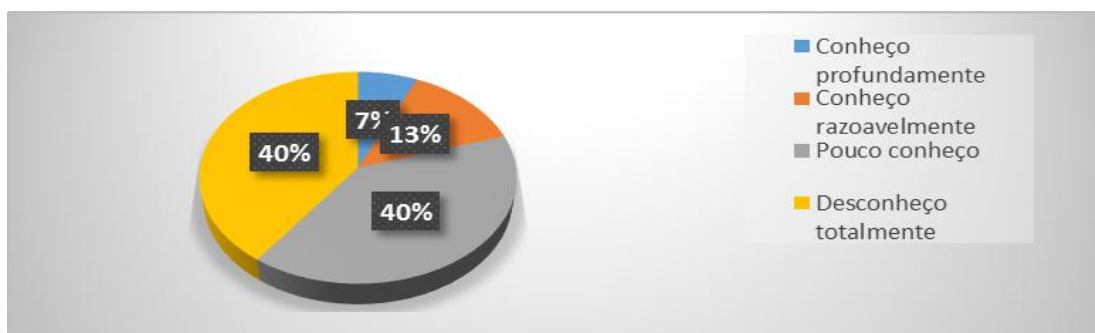
Estimulados a responder se os conselheiros acompanham os gastos realizados pelos órgãos públicos, especificamente, àqueles ligados à Educação do Município, obtiveram-se como resultados que 74% dos entrevistados admitem que acompanham pouco ou com nenhuma frequência; 13% acompanham frequentemente e; 13% registraram que sempre acompanham tais dispêndios financeiros.

Na mesma linha, 67% dos entrevistados, afirmam que costumam acompanhar os contratos de trabalho que são firmados pelos órgãos (especificamente pela Secretaria Municipal de Educação) ligados à sua área de atuação no Conselho com pouca ou nenhuma frequência. Por outro lado, 33% apontaram que costumam fiscalizar aqueles acordos contratuais.

Um dos fundamentos do controle social se baseia no acompanhamento das contas e gastos públicos, aspecto que não se observa a partir dos últimos resultados arrolados acima. Dessa maneira, comprova-se o quanto a prática do efetivo Controle Social está comprometida partindo da atuação dos conselheiros do FUNDEB.

Especificamente com relação à Lei 556/2007 que instituiu no município o Conselho Municipal que gere o FUNDEB, solicitou-se dos conselheiros o seu grau de conhecimento a respeito da referida Lei. Desta forma, obtiveram-se os seguintes resultados:

Gráfico 1 - Grau de Conhecimento dos Conselheiros sobre a Lei Municipal nº 556/2007.



Fonte: Dados da Pesquisa. SILVA, Tadeu Fernando da. 2016.

Complementarmente, foi indagado se estes membros conhecem o Estatuto que rege o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle social do Fundo de

Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação no município de Cerro Corá/RN.

O posicionamento dos conselheiros foi que 67% pouco conhece ou desconhece completamente a existência deste instrumento jurídico/institucional e; 33% julga conhecer parcialmente ou completamente tal documento.

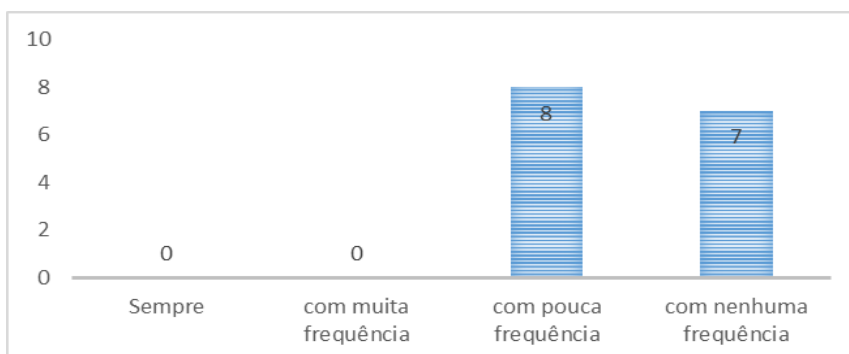
De acordo com a presidência do referido conselho, a confusão gerada por esses membros que compõem o menor percentual (33%), pode estar relacionada ao fato de muito conselheiros serem remanescentes e até remanejados de órgãos colegiados de outras áreas, tendo em vista que, mesmo sendo um conselho com um tempo de atuação considerável no município, o CACS-FUNDEF ainda não possui um documento estatutário ou até mesmo um regimento interno que o direcione, de modo mais específico, nas suas ações.

Partindo para uma conduta mais particular dos indivíduos que são integrantes do conselho municipal, foi provocado o seguinte questionamento: Com que frequência busca informações, como por exemplo, decretos, portarias e prestação de contas nos murais dos órgãos públicos do seu município?

Para tanto, 87% (13 pessoas) afirmou que busca estas informações com pouca ou nenhuma frequência.

No mesmo raciocínio, os conselheiros informaram a intensidade com que buscam informações relacionadas a área de atuação do Conselho que é membro junto a institutos como Portal da Transparência, Ministério Público, Controladoria e Tribunal de Contas (do Município, Estado ou União). Nesta linha, todos informaram que o fazem com pouca ou nenhuma frequência, conforme o gráfico abaixo:

Gráfico 2 - Frequência de busca de informações junto a institutos como Portal da Transparência, Ministério Público, Controladoria e Tribunais de Contas.



Fonte: Dados da Pesquisa. SILVA, Tadeu Fernando da. 2016.

Estas informações vão de encontro ao que foi exposto anteriormente no sentido de haver uma resistência e/ou desinteresse dos referidos membros em buscarem informações que os auxiliariam a embasar melhor as suas discussões e posicionamentos no âmbito do conselho municipal.

Esta carência de informações, inibe a atuação dos membros conselheiros de modo a pouco opinarem ou expor os seus posicionamentos, uma vez que se encontram despreparados quanto a assuntos relevantes às discussões que, eventualmente, poderiam ter um outro desfecho.

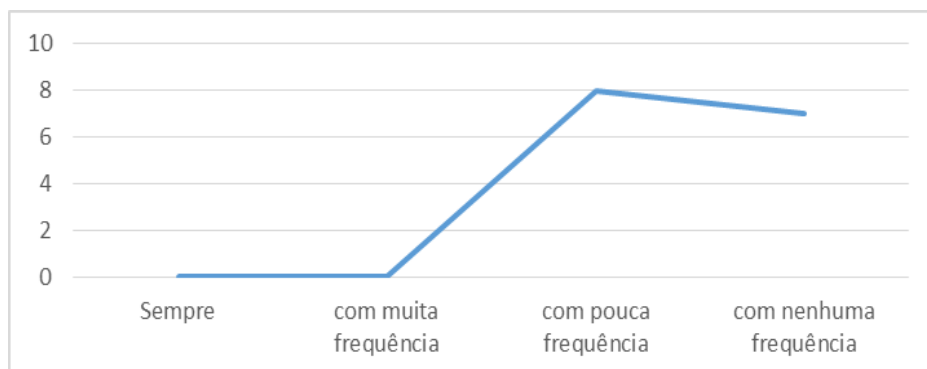
Quando indagado se as pessoas que integram o CACS-FUNDEB conhecem a atuação e as funções do Ministério Público de Educação, os mesmos não apresentaram uma unanimidade ou consenso quanto as suas respostas variando de “Conheço Completamente” – 13%, “Conheço Parcialmente” – 40%, “Pouco Conheço” – 27% à “Desconheço Completamente” – 20%.

Tais informações estão ligadas à efetiva atuação do Ministério Público da Educação no processo de fiscalização dos repasses de verbas e acompanhamento, *in loco*, das ações voltadas à melhoria da Educação no município, de acordo com informações obtidas junto a Secretaria Municipal de Educação.

Já no tocante ao conhecimento dos membros com relação à Controladoria Geral do Município, tais integrantes afirmaram que pouco ou nada conhecem sobre a atuação deste órgão (09 membros); 06 (seis) pessoas afirmam conhecer parcialmente ou ter total conhecimento sobre a controladoria municipal e sua atuação.

Arguidos sobre a participação destes conselheiros nas sessões da Câmara Municipal, a fim de acompanhar os debates parlamentares sobre a gestão local, o gráfico abaixo elucida os resultados obtidos:

Gráfico 3 - Frequência de participação nas sessões da Câmara Municipal.



Fonte: Dados da Pesquisa. SILVA, Tadeu Fernando da. 2016.

Do mesmo modo, quando indagados se participam das audiências ou reuniões públicas para discussão da Lei Orçamentária Anual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e Plano Plurianual no âmbito do município, a maioria dos membros informou que pouco ou, com nenhuma frequência, participa destes momentos de planejamento público, conforme a tabela a seguir:

Tabela 1 - Participação em Audiências Públicas para discussão da LOA, LDO e PPA

OPÇÕES DE RESPOSTAS	NÚMERO DE RESPOSTAS ASSINALADAS
<i>Sempre</i>	3
<i>Com muita frequência</i>	1
<i>Com pouca frequência</i>	9
<i>Com nenhuma frequência</i>	2

Fonte: Dados da Pesquisa. SILVA, Tadeu Fernando da. 2016.

Com relação aos conhecimentos que os membros do CACS-FUNDEB possuem a respeito da legislação vigente, de modo mais específico, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101/2000), e sobre a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011, os quadros abaixo ilustram a indicação das respostas destes conselheiros:

Quadro 2 - Lei de Responsabilidade Fiscal

APONTAMENTOS	RESPOSTAS ASSINALADAS	%
Conheço profundamente	0	0
Conheço razoavelmente	5	33
Pouco conheço	5	33
Desconheço totalmente	5	33

Quadro 3 - Lei de Acesso à Informação

APONTAMENTOS	RESPOSTAS ASSINALADAS	%
Conheço profundamente	0	0
Conheço razoavelmente	4	27
Pouco conheço	6	40
Desconheço totalmente	5	33

Fonte: Dados da Pesquisa. SILVA, Tadeu Fernando da. 2016.

Igualmente, com relação a Lei Geral de Licitações (Lei nº 8.666/93) e à Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/2010), os representantes do referido conselho assinalaram que pouco conhecem ou desconhecem completamente a Lei que regula o processo licitatório (87% dos entrevistados) e, apenas 34% dos conselheiros julgam conhecer profundamente ou de forma razoável a Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa).

O conhecimento, um tanto razoável sobre determinadas leis como as mencionadas nos últimos parágrafos, é fundamental para que o processo de controle social, em qualquer instância de governo, seja efetivo. Desta maneira, a pesquisa demonstra o despreparo dos conselheiros com relação a estes dispositivos legais que são fundamentais à uma gestão proba e eficiente dos recursos e dos bens públicos.

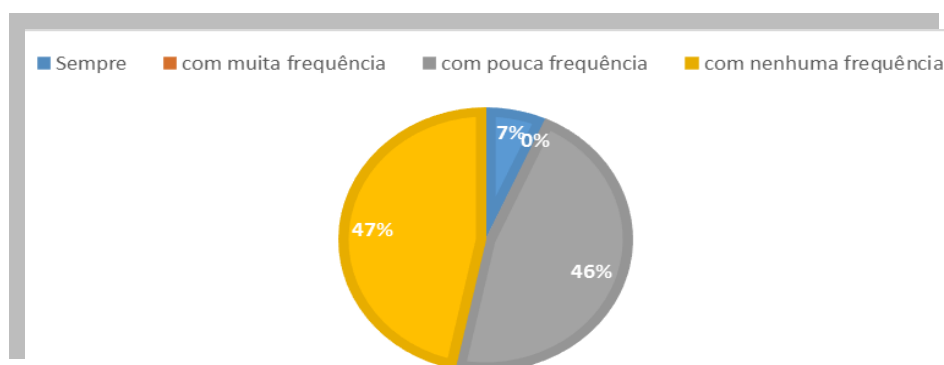
Além disso, a pesquisa também quis saber a frequência com que os integrantes do CACS-FUNDEB participam de reuniões ou encontros promovidos pela Secretaria Municipal em que o conselho de sua atuação está ligado. Para tanto, a maioria dos entrevistados (10 indivíduos) afirmaram que participam sempre ou com muita frequência. 05 (cinco) representantes opinaram que participam com pouca frequência daqueles encontros.

Paralelamente, arguidos sobre a constância com que se fazem presentes em reuniões ou encontros promovidos pelas instituições (especificamente pelas escolas do município) que têm influência direta do conselho que atuam, os conselheiros apontaram que participam sempre – 13%; participam com muita frequência – 7%; 47% dos entrevistados afirmam que participam com pouca frequência e; 33% não participa de nenhum evento/ação promovido pelos referidos órgãos.

O grande número de conselheiros que pouco ou não participa daqueles eventos promovidos pelos órgãos que fazem a educação local reflete também num gargalo no processo de acompanhamento e fiscalização nestas instituições que são fundamentais para a melhoria da educação no município. Este fato se confirma quando a pesquisa indaga aos membros conselheiros a frequência com que fazem visitas aos órgãos (escolas do município) que têm influência direta no Conselho que atuam para fiscalizar as ações destas instituições.

O próximo gráfico esclarece esta proposição confirmando a premissa de que a ausência dos conselheiros nas instituições educacionais reflete num déficit do processo de fiscalização da aplicação dos recursos públicos e compromete a atuação dos membros no CACS-FUNDEB.

Gráfico 4 - Realização de visitas aos órgãos (Escolas do município) que têm influência direta no Conselho em que atuam para fiscalização das ações destas instituições.



Fonte: Dados da Pesquisa. SILVA, Tadeu Fernando da. 2016.

Buscando conhecer o interesse dos entrevistados com relação aos encontros formais do conselho, a pesquisa solicitou aos conselheiros locais que indicassem a alternativa que mais se aproxima da frequência com que os mesmos leem as atas e os documentos resultado das reuniões do conselho de sua atuação. Posicionaram-se da seguinte maneira: 20% leem sempre; 13% dos conselheiros afirmam que leem com muita frequência. E ainda, um percentual expressivo de pessoas (40%) apontou que ler com pouca frequência e; cerca de 27% dos integrantes do Conselho não costumam ler tais documentos com frequência.

Quando sondados sobre o processo de capacitação destinado aos conselheiros municipais, questionou-se se os mesmos costumam participar de

formação ou capacitação voltados para integrantes do conselho municipal. A maioria dos entrevistados afirmou que pouco participam ou não participam de tais eventos (aproximadamente, 87% do membros).

Informações obtidas junto à presidência do Conselho constata que, recentemente, nenhum processo de capacitação ou curso de formação foi destinado aos conselheiros municipais.

Grande parte dos problemas na atuação dos conselhos municipais e dos seus membros, pode estar relacionado à ausência de ações que promovam uma melhor qualificação dos integrantes do órgão colegiado, comprometendo os processos de fiscalização, acompanhamento, posicionamentos, discussões e deliberação que são característicos dos conselhos gestores de políticas públicas.

Finalizando esta parte do diagnóstico organizacional que investigou o perfil, as atitudes e a qualificação conselheiros municipais, questionou-se aos mesmos o seu grau de esclarecimento a respeito do termo *Controle Social*. Dessa forma, os representantes do CACS-FUNDEB assinalaram que possuem certo grau de conhecimento variando de pouco à elevado o nível de esclarecimento sobre o significado do termo. Ilustrativamente, 53% apontou que possui pouco entendimento a respeito do termo proposto. 40% se diz com conhecimento razoável e; 7%, relativo a um membro, julga que possui um elevado nível de saber com relação à terminologia *Controle Social*.

Na sequência, a pesquisa indagou aos conselheiros sobre os seus conhecimentos acerca das condições de funcionamento do órgão colegiado, sobre a sua atuação enquanto representante no conselho municipal, e a respeito das suas percepções com relação ao desempenho do CACS-FUNDEB no âmbito do município de Cerro Corá/RN, como meio que promova a efetiva prática do Controle Social em nível local.

Dessa maneira, diante do questionamento proposto, isto é, sobre a infraestrutura física e material à serviço do referido Conselho, a maior parte dos membros (10 pessoas) opinou que este aspecto é pouco ou totalmente insatisfatória para que o conselho possa atuar de maneira expressiva no município.

Especificamente, foi questionado se o CACS-FUNDEB possui sede própria. 12 integrantes responderam que não há uma sede própria que assegure a plena atuação do referido conselho municipal. Por outro lado, 03 (três) representantes afirmaram que há um prédio-sede para que os membros possam se reunir.

Com relação aos recursos humanos, a pesquisa indagou aos entrevistados se o conselho municipal em que atuam possui funcionários à disposição deste órgão. Como resultados, 11 indivíduos relataram que o conselho não possui nenhum servidor à sua disposição; 01 (um) membro não soube informar e; 03 (três) pessoas informaram positivamente sobre a existência deste funcionário.

Além disso, quando inquiridos sobre a existência de recursos tecnológicos à serviço do conselho, 05 (cinco) membros opinaram que desconhecem a existência de tais recursos; 07 (sete) pessoas informaram que não há recursos tecnológicos à disposição do colegiado e; 03 (três) participantes afirmam que o referido conselho tem recursos como computadores e impressoras à sua disposição.

A partir de informações obtidas junto à presidência do conselho municipal que gere o FUNDEB e à Secretaria Municipal de Educação, alguns conselheiros que afirmam a existência de um prédio-sede, referem-se ao edifício que congrega os diversos conselhos gestores do município. E ainda, neste prédio, conhecido até recentemente como Central dos Conselhos, - hoje, Controle Social -, há um funcionário que apenas zela e o mantém aberto nos horários de expediente.

No tocante à periodicidade dos encontros/reuniões do CACS-FUNDEB, os conselheiros não souberam informar com precisão os intervalos de tempo com que se reúnem, apontando as seguintes respostas: Semanalmente – 01 (um) representante; Mensalmente: 03 (três) indivíduos; Trimestralmente: 06 (seis) pessoas e; 05 (cinco) entrevistados afirmaram que tais reuniões acontecem a cada semestre.

Sondados sobre a existência de dotação orçamentária para o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, 67% dos membros responderam que desconhecem essa informação, enquanto os 33% restante afirmou que o conselho mencionado não possui uma dotação orçamentária própria.

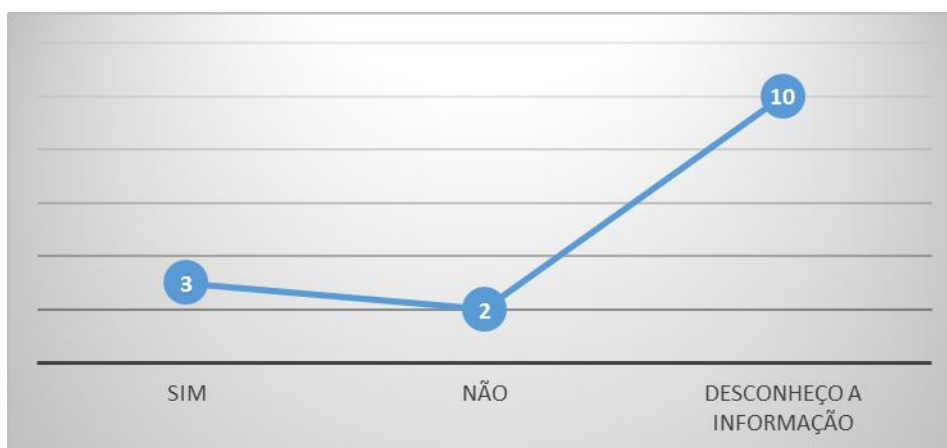
Além disso, interrogados sobre a estrutura organizacional do CACS-FUNDEB, os integrantes foram provocados a responder se, neste conselho gestor, há comissões internas para discussão de assuntos relativos à sua área de atuação. Observa-se, portanto, que não há consenso entre os entrevistados uma vez que 27% dos mesmos responderam afirmativamente à existência dessas comissões;

40% apontou que não há comissões internas e; um percentual de 33% das pessoas entrevistadas desconhecem tal informação.

Ao serem sondados sobre a existência de um diagnóstico documentado sobre a situação da Educação do Município à disposição do conselho que atuam, os membros também não apresentam uniformidade nas respostas ao apontarem que desconhecem a informação – 04 (quatro) pessoas; 02 (dois) membros informaram que este diagnóstico está em fase de planejamento ou elaboração; 08 (oito) conselheiros afirmaram que o órgão colegiado não dispõe deste documento e; 01 (um) representante apontou que o conselho dispõe daquele diagnóstico.

Neste mesmo raciocínio, a pesquisa arguiu se o Conselho Municipal dispõe de um Plano de Ação referente a sua área de atuação.

Gráfico 5 - Disposição de um Plano de Ação referente a sua área de atuação pelo Conselho Municipal.



Fonte: Dados da Pesquisa. SILVA, Tadeu Fernando da. 2016.

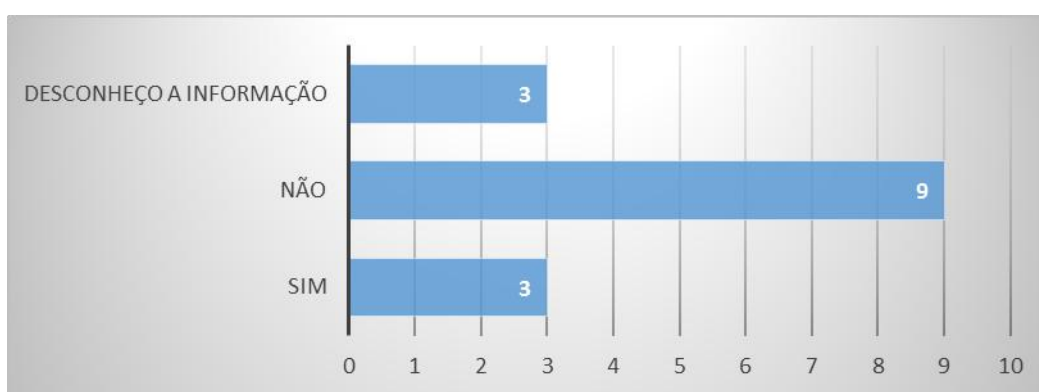
Do gráfico 5 é possível concluir que a grande maioria dos entrevistados desconhecem tal informação, fato que, vem se comprovando diante dos questionamentos anteriores com relação a estrutura e organização do conselho gestor municipal do FUNDEB.

Os dados até agora apresentados por esta pesquisa apontam para uma nítida divergência de informações que são consideradas básicas e que devem ser de conhecimento de todo e qualquer conselheiro que integre um órgão colegiado de políticas públicas. O desconhecimento de aspectos como o funcionamento do conselho em que atuam, por exemplo, pode comprometer as ações e condutas que promovem o controle social em qualquer esfera federativa.

Adiante, nesta perspectiva de conhecimento da realidade local do Conselho Municipal que gere o FUNDED e seus respectivos conselheiros, questionou-se aos seus integrantes se o conselho municipal em que atuam disponibiliza material informativo para formação e capacitação dos conselheiros.

Os gráficos abaixo apresentam os resultados confirmando o que foi exposto anteriormente sobre a capacitação dos conselheiros.

Gráfico 6 - Disponibilização de material informativo para formação e capacitação dos conselheiros pelo CACS-FUNDEB.



Fonte: Dados da Pesquisa. SILVA, Tadeu Fernando da. 2016.

Da mesma forma, foi indagado se o Conselho Municipal em que atuam promove encontros, reuniões ou palestras de formação e capacitação aos conselheiros iniciantes. As respostas estão apresentadas no gráfico 7:

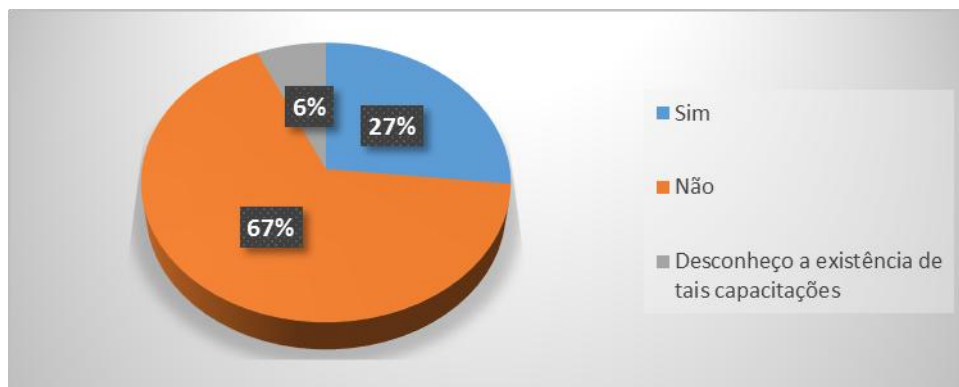
Gráfico 7 - Promoção de encontros, reuniões ou palestras de formação e capacitação aos conselheiros iniciantes.



Fonte: Dados da Pesquisa. SILVA, Tadeu Fernando da. 2016.

Com relação ao exercício do mandato de conselheiro municipal, o próximo gráfico apresenta os resultados obtidos a partir do questionamento: O Conselho Municipal em que atua promove encontros, reuniões ou palestras de formação e capacitação destinados aos conselheiros durante o período do seu mandato?

Gráfico 8 - Palestras, cursos ou outros tipos de formações para conselheiros no exercício do mandato.



Fonte: Dados da Pesquisa. SILVA, Tadeu Fernando da. 2016.

As informações acima apresentadas deixam clara a carência dos CACS-FUNDEB no que se refere à promoção de ações de capacitação aos conselheiros municipais. Esta situação resulta em membros despreparados para o exercício do mandato uma vez que, a maioria, não possui um leque de conhecimentos necessários ao bom desempenho no conselho trazendo consequências danosas aos processos de discussão e deliberação de matérias da competência do referido órgão e comprometendo o controle social de modo intenso no âmbito do município.

Ao serem abordados sobre a sua participação no órgão colegiado, a maior parte dos conselheiros (13 pessoas) afirmou que costuma se fazer presente a todas as reuniões, encontros e convocações do conselho municipal que atuam, completa ou razoavelmente. 02 (Dois) indivíduos afirmaram que pouco participam das reuniões formais do conselho gestor.

A tabela abaixo demonstra os resultados obtidos a partir de um questionamento que aborda a atuação individual dos conselheiros nas reuniões e encontros do Conselho Municipal.

Tabela 2 - Participação dos conselheiros com comentários, ideias e sugestões nas reuniões do conselho municipal em que atuam.

Participo Completamente	5
Participo Razoavelmente	6
Pouco Participo	4
Nunca Participo	0

Fonte: Dados da Pesquisa. SILVA, Tadeu Fernando da. 2016.

Esta realidade em que poucos indivíduos participam dos debates nos encontros do conselho está ligado, na maioria dos casos, à falta de informação com relação ao funcionamento do órgão, ao não conhecimento dos repasses financeiros realizados para o município através do FUNDEB, além do desconhecimento da realidade dos órgãos que fazem a educação municipal, da desinformação acerca das leis importantes ao processo de discussão, da falta de atualização/capacitação para conselheiros, dentre outros fatores, como constatados por este diagnóstico.

Outro fator sondado junto aos conselheiros foi conhecer se as decisões do conselho municipal em que atuam levam em consideração a opinião de todos os membros envolvidos. Assim, 47% dos entrevistados afirmaram que o órgão colegiado considera totalmente a opinião dos seus integrantes. 53% dos membros apontaram que, na maioria das vezes, os pontos de vista de todos os seus membros são considerados.

Ainda com relação às decisões do conselho gestor, foi inquirido se as decisões do CACS-FUNDEB são construídas nas reuniões colegiadas. Para tanto, todos os entrevistados afirmaram positivamente.

Por outro lado, ao serem abordados como eles caracterizam as decisões que são tomadas nas reuniões do conselho municipal em que atuam, os dados apontam para uma divergência entre os membros do conselho gestor, consoante a tabela seguinte:

Tabela 3 - Caracterização das decisões que são tomadas nas reuniões do conselho municipal em que atuam.

OPÇÕES DE RESPOSTA	%
São decisões democráticas que consideram a participação de todos.	80
São decisões autocráticas em que a opinião de um pequeno grupo prevalece.	0
São decisões em que a maior parte dos pontos já vêm decididos.	20
São decisões que levam em consideração fatores novos que surjam no momento da reunião.	0
Outro (s). Qual (ais)?	0

Fonte: Dados da Pesquisa. SILVA, Tadeu Fernando da. 2016.

Os dados da tabela acima, de certa maneira, contradizem ao que foi exposto no questionamento anterior em que todos os membros conselheiros afirmaram que as decisões deste órgão colegiado são construídas no próprio âmbito do próprio conselho, ao conter 20% dos indivíduos que afirmaram que tais decisões já vêm com resultados predeterminados de instâncias superiores, restando aos conselheiros, apenas, uma espécie de homologação.

Foi também arguido se, após as reuniões do conselho, os documentos resultado daquele encontro são lidos para o conhecimento de todos. Todos (100%) os membros afirmaram que as decisões homologadas nas reuniões do CACS-FUNDEB são lidas para todos os presentes.

Além disso, foi perguntado: Após as reuniões do Conselho, a minuta (resumo) deste encontro é copiada e entregue aos conselheiros municipais?

Quadro 4 - Disponibilização da minuta dos encontros do CACS-FUNDEB aos membros conselheiros.

OPÇÕES DE RESPOSTAS	NÚMERO DE REPONDENTES
Sim	2
Não	12
Não sei informar	1

Fonte: Dados da Pesquisa. SILVA, Tadeu Fernando da. 2016.

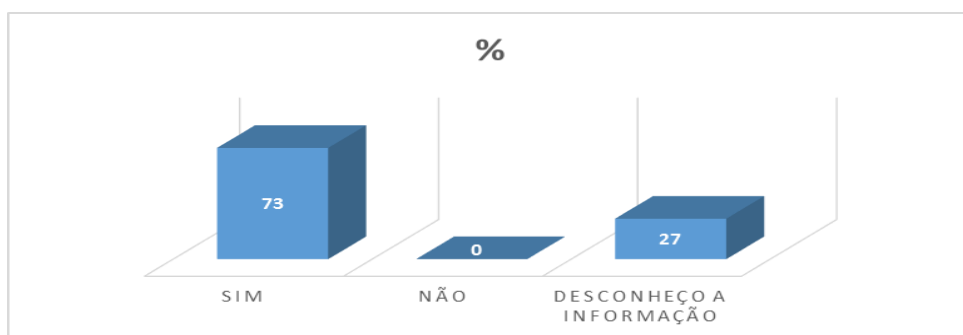
Num sentido de dar transparência ao processo de tomada de decisão do conselho – o que se configura em um outro fundamento do Controle Social -, o

quadro 4 aponta que estes membros não saem dos encontros formalmente munidos de informações acerca das decisões que os mesmos ajudaram a constituir. Esse fato induz a um processo de desconfiança e até mesmo de despreparo técnico ao se depararem com situações em que tenham que exercer, de fato, as suas funções como conselheiros municipais.

Na perspectiva de publicização dos atos do conselho municipal que gere o FUNDEB, os integrantes deste órgão foram estimulados a responder se o (s) parecer (es) do conselho municipal é (são) afixado (s) em local de amplo acesso público. Obteve-se como resposta que 87% dos membros desconhecem esta informação ou afirmam de modo negativo o acesso público a estes pareceres. 13% dos indivíduos afirmaram que há a publicação de tais documentos em lugar acessível ao grande público.

Quando inquirido se o (s) parecer (es) do Conselho Municipal é (são) encaminhado (s) à Secretaria Municipal correspondente à área de atuação do conselho, os conselheiros apresentaram os seguintes percentuais:

Gráfico 9 - Encaminhamento dos documentos do CACS-FUNDEB à Secretaria Municipal equivalente.



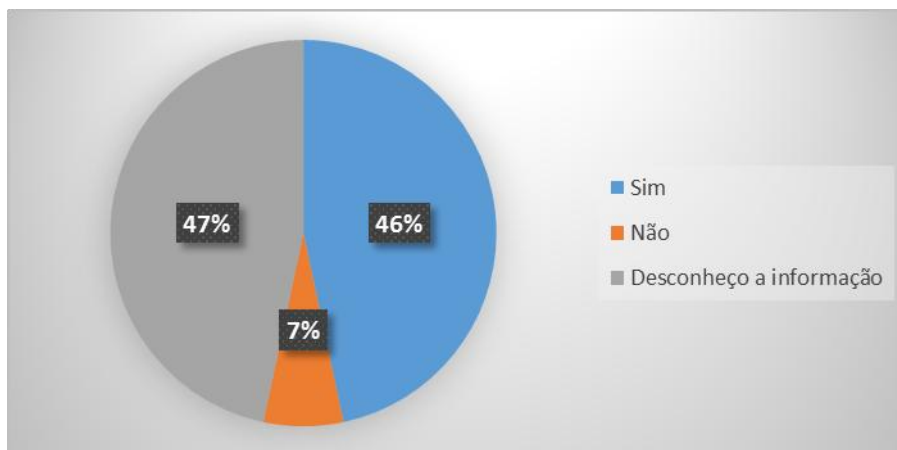
Fonte: Dados da Pesquisa. SILVA, Tadeu Fernando da. 2016.

É natural que toda e qualquer decisão de um órgão colegiado seja remetida ao órgão superior competente, formalmente documentado, para que sejam analisadas as conclusões do Conselho Municipal para posterior tomada de decisão. No entanto, um percentual considerável (27%) dos membros conselheiros desconhece essa conduta que faz parte das atribuições dos conselhos gestores de políticas públicas.

Num sentido de acompanhar as decisões soberanas de um colegiado gestor, foi indagado aos membros se a Secretaria Municipal se utiliza dos pareceres do

Conselho Municipal para embasar a sua tomada de decisão quanto às políticas públicas em Educação, em especial, quanto a gerência do Fundo (FUNDEB).

Gráfico 10 - Conhecimento dos conselheiros sobre o uso dos pareceres do Conselho pela Secretaria Municipal de Educação em suas decisões.



Fonte: Dados da Pesquisa. SILVA, Tadeu Fernando da. 2016.

Um percentual considerável de indivíduos desconhece se as decisões que foram discutidas, julgadas e avaliadas por eles próprios, têm algum efeito quanto ao uso eficaz do Fundo de manutenção em questão. Essa realidade enseja num processo de não acompanhamento das políticas públicas municipais, em especial as que envolvem a Educação, comprometendo a prática do controle sobre a administração pública pela sociedade.

Por fim, solicitou-se aos membros conselheiros que apontassem, dentre uma série de opções predefinidas - podendo assinalar mais de uma assertiva -, as principais dificuldades que, na opinião dos mesmos, interferem na plena atuação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – CACS-FUNDEB, no âmbito do município de Cerro Corá/RN.

Como resultado, os membros assinalaram que reconhecem como gargalos ao bom andamento do referido conselho as seguintes proposições: O baixo nível de informação dos conselheiros sobre a área de atuação, apontado 12 vezes; assinalaram que há baixa frequência de conselheiros da sociedade civil às reuniões do Conselho Municipal que gere o FUNDEB, apontado 09 (nove) vezes. Outro problema que foi identificado, trata-se da pouca disponibilidade de tempo dos

conselheiros da sociedade civil para realizar as atividades do conselho – 08 (oito) vezes marcado, além da pouca disponibilidade de tempo dos conselheiros do poder público para realizar as atividades do Conselho, - 06 (seis) vezes julgado como problema que interfere no andamento do CACS-FUNDEB.

Além disso, a baixa frequência de conselheiros do poder público às reuniões do conselho municipal que gere o FUNDEB foi apontado 05 (cinco) vezes pelos conselheiros. E ainda, 04 (quatro) vezes assinalado pelos membros a assertiva que, “julgam que os conselheiros da sociedade civil têm baixa representatividade nas instituições e/ou comunidades a que pertencem”.

Outras assertivas foram também indicadas, por exemplo: Falta de apoio da sociedade local às ações propostas e implementadas pelo Conselho Municipal, (três vezes); rotatividade de conselheiros, conselheiros do poder público que não estão comprometidos com a Educação do Município, atraso ou conflitos do Conselho Municipal (CACS-FUNDEB) com o poder público quando da liberação ou uso adequado de recursos do Fundo Municipal para realização de projetos e falta de apoio ao Conselho Municipal por parte da Prefeitura (cada um, duas vezes).

Além destes, assinalaram uma única vez as seguintes afirmações: Interferência indevida do poder executivo municipal na gestão dos recursos do Fundo Municipal, dificuldade no relacionamento do Conselho Municipal com o Poder Legislativo, dificuldade no relacionamento do Conselho Municipal que gere o FUNDEB com Conselhos Municipais de outras áreas (Assistência Social, Educação, Saúde, Segurança Alimentar, Segurança etc.), dificuldade no relacionamento do CACS-FUNDEB com os conselhos de outras esferas administrativas e a dificuldade para obter informações (junto às Escolas) na zona rural do município.

Quando solicitado a apontarem outras sugestões de caráter subjetivo que se configurassem em problemas à gestão do FUNDEB no município através do Conselho Gestor a que pertencem, nenhum entrevistado expôs o seu ponto de vista.

5 PLANO DE AÇÃO: IDENTIFICAÇÃO DE PROBLEMAS E PROPOSTA

O presente estudo teve como objetivo central compreender os principais problemas e desafios que envolvem o andamento das atividades do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação do município de Cerro Corá/RN através de um levantamento realizado junto aos membros titulares e suplentes do referido Conselho.

Para esta compreensão, este trabalho traz um diagnóstico do perfil dos conselheiros, da sua atuação no conselho e identifica os principais gargalos que interferem diretamente nos processos de formulação, deliberação, implementação e avaliação das políticas públicas no âmbito do município mencionado. Ainda mais, a pesquisa traz como principal resultado um Plano de Ação que se caracteriza como um instrumento que possibilita buscar informações e identificar problemas dentro da organização. KERZNER (2002).

Neste pensamento, Araújo (2006) esclarece que um Plano de Ação serve para realizar uma análise da situação organizacional como um todo, e ainda, permite apontar soluções para as situações identificadas como problemáticas neste universo organizacional.

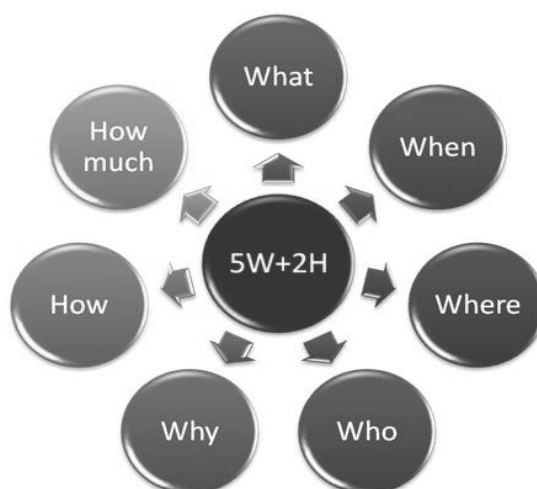
Dessa maneira, as proposituras que seguem estão embasadas nos aspectos problemáticos identificados pelo instrumento de pesquisa a fim de propor soluções para os gargalos identificados junto aos conselheiros do CACS-FUNDEB.

Para tanto, utilizou-se como referência a metodologia 5W2H entendida como uma ferramenta de planejamento estratégico em que os problemas são identificados e, conseqüentemente, são propostas as respectivas ações a fim de solucioná-los ou reduzir os seus efeitos negativos. (WRIGHT, KROLL e PARNELL, 2009).

É válido destacar que a referida ferramenta foi adaptada para que os objetivos deste trabalho pudessem ser plenamente alcançados.

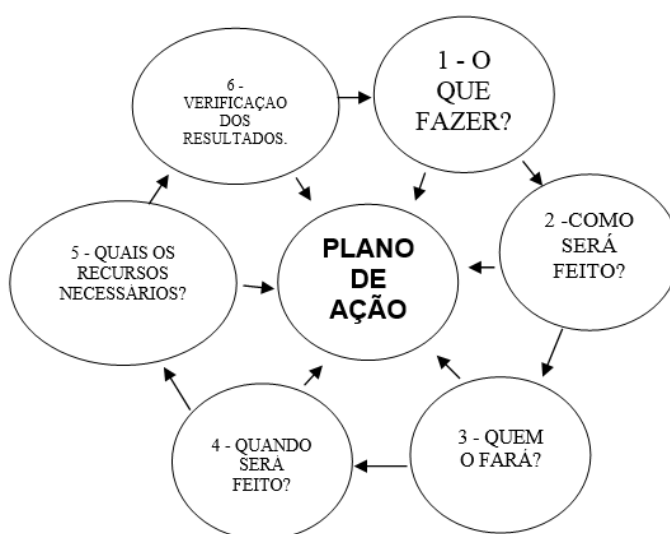
As imagens abaixo ilustram a metodologia 5W2H e a adaptação realizada a partir desta ferramenta estratégica de proposição de soluções, para estruturar este Plano de Ação:

Figura 1 - Ferramenta 5W2H.



Fonte: Baseado em WRIGHT, KROLL e PARNELL, 2009

Figura 2 - Metodologia Proposta para o Plano de Ação.



Fonte: Elaborado pelo Autor, 2016.

Reiterando que o Plano de Ação que segue foi estruturado com base nos problemas identificados através do instrumento de pesquisa proposto por este estudo aplicado junto aos membros conselheiros do CACS-FUNDEB do município de Cerro Corá/RN.

E ainda que a estrutura proposta na Figura 2 é uma adaptação de uma ferramenta de cunho estratégico amplamente utilizado na administração empresarial privada estendendo-se, neste caso, à esfera da administração pública.

5.1 DESENVOLVIMENTO DA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

Quadro 5 - Proposta de Plano de Ação a ser implementado pelo CACS-FUNDEB – Cerro Corá/RN

O QUE FAZER?	COMO SERÁ FEITO?	QUEM O FARÁ?	QUANDO SERÁ REALIZADO?	RECURSOS NECESSÁRIOS	VERIFICAÇÃO DOS RESULTADOS
Realizar Processo Seletivo para escolha dos representantes do Conselho Municipal.	Deverá ser inquirido junto aos indicados ao cargo de conselheiro municipal (utilizando-se de lista múltipla de possíveis candidatos) sobre assuntos relativos à área de atuação do Conselho preterido, além da legislação vigente e domínio de novas tecnologias,	Comissão Municipal formada para o processo eletivo de Conselheiros Municipais.	Anterior ao processo que elege os membros do Conselho Municipal.	Instrumentos de coleta de dados (questionários ou entrevistas, por exemplo) contendo questionamentos relativos à prática de Controle Social.	Serão classificados aqueles que obtiverem os melhores resultados quanto aos conhecimentos necessários ao exercício do mandato de conselheiro municipal.

	por exemplo. E ainda, neste processo de seleção, deve ser considerado a não classificação de pessoas remanescentes de outros conselhos gestores.				
Oferecer formação inicial e continuada aos Conselheiros Municipais para o exercício do mandato.	Eleitos os membros do CM, deverá ser oferecida a capacitação necessária aos membros conselheiros com informações acerca do conselho	Os próprios conselheiros municipais através de parcerias com as Controladorias Gerais da União, Estado e Município, Tribunais de Contas, Ministério	Momento imediatamente posterior ao processo de escolha dos representantes do CM.	Dispositivos legais gerais e leis municipais que institucionalizam o CM; Guias de Orientação ¹² , membros do Poder Legislativo, Técnicos em	Os resultados desta intervenção serão observados continuamente por meio da atuação dos membros conselheiros. Assim, em se tratando de uma

¹² Os sítios eletrônicos do Ministério da Educação, Tribunal de Contas, Ministério Público e Controladora Geral da União dispõem destes materiais informativos.

	municipal de sua atuação, sobre a legislação vigente, mecanismos de controle, responsabilidades inerentes ao cargo de conselheiro, órgãos e institutos ligados ao Conselho gestor que atua, dentre outras informações.	Público e Secretarias Municipais.		serviços contábeis e representantes do MP, CG's e TC's.	ação continuada, seu processo de avaliação também o é.
Avaliação constante do Desempenho dos Conselheiros e do órgão colegiado. ¹³	Através de instrumentos específicos de avaliação de desempenho individual dos	A presidência do CM será responsável pelo processo de avaliação individual informando sempre	Continuamente ou em períodos preestabelecidos pelo CM.	Instrumentos de avaliação e análise de desempenho individual e organizacional	Os resultados serão observados a partir da mudança de conduta dos indivíduos que

¹³ Contribuições a respeito da análise do desempenho dos Conselhos Municipais podem ser observadas em: MARTINS, Marcelo Feijó; MARTINS, Simone; OLIVEIRA, Adriel Rodrigues de; SOARES, Jéferson Boechat. **Conselhos Municipais de Políticas Públicas**: uma análise exploratória. Revista do Serviço

	membros titulares, especialmente, desenvolvidos de acordo com as especificidades do conselho gestor. E ainda, através de <i>feedback</i> constante das ações que são realizadas pelo CM.	aos demais membros os resultados obtidos nestas avaliações. Quanto a avaliação do colegiado, todos os membros deverão participar do processo que será pautado pela transparência das discussões e dos resultados.		(Pesquisa de Campo, Métodos dos Incidentes Críticos e Listas de verificação, por exemplo) ¹⁴ .	apresentem distorções ou falhas no andamento das atividades do conselho gestor municipal. E ainda, pela verificação dos resultados provenientes dos instrumentos de avaliação de desempenho.
Criação do Estatuto ou Regimento Interno próprio do CACS-	A partir do que dispõe a Lei Federal nº 11.494/2007 que regulamenta o FUNDEB,	Assessoria jurídica e contábil da Prefeitura Municipal e membros do CACS-FUNDEB.	Deverá ser realizado em caráter de urgência, uma vez que o referido CM	Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007. Lei municipal nº 556 de 28 de fevereiro	Verificar-se-ão os resultados desta ação a partir da homologação do dispositivo pelos

Público Brasília 59 (2): 151-185 Abr/Jun 2008. Disponível em:

<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/1499/2008%20Vol.59%2cn.2%20Martins%2c%20Oliveira%20e%20Soares.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

¹⁴ CHIAVENATO, Idalberto. **Gestão de Pessoas**: o novo papel dos recursos humanos nas organizações. – 4. Ed. – Barueri/SP: Manole, 2014.

FUNDEB.	juntamente aos dispositivos legais do município, serão instituídas as diretrizes e regras que constarão neste documento jurídico/institucional que direcionará melhor as atividades e as funções do CACS-FUNDEB. O referido documento também deverá passar pela aprovação e homologação do colegiado.		já atua no município desde o ano de 2007 e até então não o possui.	de 2007. Lei municipal nº 632 de 26 de junho de 2009.	membros titulares e suplentes do conselho gestor em exercício.
Elaboração de um Plano de Ação para as	Os membros do conselho gestor deverão estruturar	Os conselheiros deste órgão se	A cada semestre, preferencialmente.	Pessoas que integram o CACS-FUNDEB.	A avaliação das atividades do referido Plano de

atividades do CM.	um Plano de Ação onde constarão todas as atividades que deverão ser realizadas pelos conselheiros no período de forma a seguir um planejamento contínuo, contemplando, dentre outras atividades, o acompanhamento do censo escolar, as visitas às escolas e entidades ligadas à educação, a prestação de contas do CM e da Secretaria Municipal	responsabilizarão pela elaboração do referido Plano.			Ação se dará ao final de cada período planejado, utilizando-se de ferramentas como o <i>checklist</i> de comparação entre o que foi planejado e o que efetivamente se cumpriu.
-------------------	---	--	--	--	--

	de Educação.				
Criação de comissões internas no CM.	A partir do documento regimental e do Plano de Ação, os conselheiros formarão comissões internas para discussão e deliberação de assuntos específicos relacionados a gestão do FUNDEB. Cada comissão deverá ser composta por representantes que tenham vínculo direto com os assuntos relacionados às	Membros do Conselho Municipal a partir do direcionamento da presidência do órgão colegiado.	Imediatamente após a instituição do regimento interno e da elaboração do Plano de Ação.	Leis, Decretos, Portarias e demais documentos relacionados à gestão do Fundo em âmbito Federa, Estadual e municipal.	Após o processo de discussão e aprovação nas comissões internas, as matérias discutidas passarão para a deliberação do órgão colegiado em sua completude.

	matérias em discussão.				
Desenvolver uma Cartilha/Guia de orientações gerais.	A partir dos dispositivos legais, do documento regimental, e das orientações gerais para conselhos gestores, será desenvolvido um guia de orientação, de cunho didático, específico para o CM contendo as principais informações relacionadas à atuação do conselheiro, os órgãos aos quais o CM deve se	Presidência do CM junto a assessoria da Controladoria Geral da União, do Estado e do Município.	Deverá ser desenvolvido de imediato uma vez que os processos de capacitação e formação continuada dependem deste instrumento informativo.	Guias de orientação geral para adaptação à realidade local.	A verificação destes resultados se dará pelo uso contínuo deste instrumento pelos conselheiros municipais no exercício do mandato.

	remeter, às suas responsabilidades e à importância do exercício Controle Social na construção de uma agenda de políticas públicas.				
Participação em Audiências Públicas e eventos de planejamento.	Estimular a participação dos membros do CM em reuniões de planejamento municipal como o Planejamento participativo, eventos que abordem a construção do PPA, LDO e LOA, das audiências públicas e outros atos	Todos os envolvidos com a gestão do FUNDEB no município.	A partir da convocação oficial para participação destes eventos, que deve ser estendida não somente ao CACS-FUNDEB mas a todos os conselhos gestores de políticas públicas do município.	O estímulo deverá ser realizado por meio convocatório oficial dos órgãos de planejamento do município bem como pela convocação dos membros pela presidência do Conselho gestor, assim que receber a notificação convocatória.	Dar-se-á pela participação dos membros nestes eventos e pelos processos de frequência e avaliação instituídos pelo próprio Conselho do FUNDEB.

	públicos que envolvam a área de atuação do Conselho gestor.				
Calendário de encontros regulares.	O CM deverá traçar um cronograma de encontros com datas e horários preestabelecidos, entregando-o aos demais membros conselheiros devendo prezar pela regularidade e assiduidade nos encontros estabelecidos por esta agenda.	A presidência do Conselho gestor do FUNDEB.	Em períodos regulares, preferencialmente, próximo as data-base de repasse dos recursos do Fundo, ou seja, mensalmente.	Calendário de repasse dos recursos do FUNDEB, cronograma de realização do Censo Escolar, Plano de Ação do CM.	A verificação se dará pela assiduidade dos conselheiros nas reuniões e encontros estabelecidos.
Disponibilidade e Socialização regular dos	Através do contato direto com os sítios eletrônicos como o	A presidência do Conselho gestor do FUNDEB.	Em períodos regulares, de preferência,	Planilhas financeiras, documentos	Todos os membros do CM devem estar munidos de tais

gastos e investimentos públicos com os recursos do FUNDEB.	Portal da Transparência e da Controladoria geral do município, os membros deverão ser informados dos gastos, investimentos, contratos de trabalho e outros dispêndios relativos à área de atuação do referido CM.		anterior à execução das despesas relacionadas à gerência do Fundo municipal.	contábeis. Legislação vigente e demandas das instituições ligadas à Educação Básica e Valorização dos profissionais da Educação local.	documentos numa linguagem clara e de fácil interpretação para que os mesmos possam discutir e tomar decisões pautadas em dados concretos e realísticos.
Disponibilização dos documentos resultado dos encontros do CM e acesso direto à informação.	Os documentos como as atas e pareceres que são resultado do processo de discussão e deliberação do referido conselho	Presidência e Equipe de apoio do CM.	Os documentos serão preparados e entregues no ato de cada encontro ou reunião do CACS-FUNDEB.	Aparato humano e recursos tecnológicos.	A verificação será através da entrega destes documentos bem como da leitura formal das discussões e decisões do CM, além da leitura

	deverão estar à disposição dos membros, inclusive em forma de minuta, para tornar transparente todos os atos do CM.				frequente da ata geral de cada reunião do Conselho gestor e posterior divulgação destes atos em local de amplo acesso público.
Aprimorar competências de Liderança e Comunicação.	Por meio dos resultados das avaliações constates de desempenho individual, o CM deverá, através de decisão colegiada, imbuir aqueles membros que vêm se destacando no exercício das suas funções, para	Lideranças do Conselho Gestor.	Imediatamente, a partir dos resultados advindos dos processos de avaliação de desempenho.	Relatórios provenientes das técnicas de avaliação de desempenho individual e do andamento das atividades do CACS-FUNDEB.	Serão verificados por meio dos depoimentos e relatórios gerados a partir das ações dessas lideranças onde deverá prevalecer o <i>feedback</i> constante aos demais membros conselheiros.

	<p>assumir novas responsabilidades relacionadas, por exemplo, à direção das comissões internas, à transparência dos atos do Conselho gestor, ao intercâmbio constante com instâncias superiores, num processo de descentralização das funções da presidência e desenvolvendo o <i>empowerment</i> no contexto do CM, intensificando</p>				
--	---	--	--	--	--

	sempre a melhoria nos processos de comunicação entre o CM e seus membros.				
Exigir diagnóstico constante sobre a situação da Educação e aplicação dos recursos do Fundo.	O conselho gestor deverá estar munido de relatórios contendo um diagnóstico atualizado sobre o andamento das ações voltadas à educação e dos recursos que são destinados via FUNDEB para o município.	Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desportos.	Este diagnóstico deverá ser concedido ao Conselho gestor em período semestral ou anual.	Técnicos da Secretaria Municipal de Educação de Cerro Corá/RN	Dar-se-á pela entrega pontual do relatório mencionado ao CACS-FUNDEB pela Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desportos.
Espaço Físico e Infraestrutura material e	Criação de espaço físico com infraestrutura	Prefeitura Municipal através da Secretaria	Ação a ser desenvolvida a curto prazo.	Sala de reuniões devidamente mobiliada,	Os resultados serão percebidos tão logo esta ação

humana.	humana e material que possa atender às demandas do CM. Faz-se necessário esta intervenção uma vez que o prédio-sede existente congrega todos os conselhos do município culminando, em alguns momentos, na não disponibilidade de horários para realizarem os encontros.	Municipal de Educação, Cultura e Desportos.		equipamentos de informática e multimídia e disposição de um funcionário que faça as funções de secretariado junto ao CACS-FUNDEB.	interventiva seja implementada.
----------------	---	---	--	---	---------------------------------

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Controle Social se configura como um meio em que a sociedade exerce em sua completude os princípios democráticos da participação e da fiscalização junto a administração pública na gestão dos bens e recursos coletivos estabelecendo a ordem e a organização da coisa pública como fundamento básico do Estado Democrático de Direito.

Esta forma de controle se torna concreta a partir do momento em que aquele coletivo social se organiza em torno de mecanismos e institutos como o Planejamento Participativo, as Conferência e Audiências Públicas e os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, por exemplo, de maneira individual ou coletiva. E ainda, quando os cidadãos têm o pleno conhecimento dos seus direitos e obrigações exercendo a sua cidadania na escolha dos seus representantes, na prática política (partidária ou não) cotidiana, na cobrança por serviços públicos e/ou privados mais eficientes, no desenvolvimento de uma consciência de que as decisões coletivas não devem favorecer a um contingente reduzido de pessoas e na prática de atos que levem em conta o conjunto social a que pertencem.

De modo específico, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas têm esse fundamento de congregar vários atores sociais em torno de causas específicas numa espécie de participação conjunta com o poder público a fim de formular, deliberar, implementar e avaliar as políticas de caráter público que serão destinados à sociedade como um todo.

E ainda, tais conselhos são caracterizados pelo agrupamento dos mais diversos setores da sociedade de modo a observar, na elaboração das agendas, as demandas locais e, evidentemente, promover o efetivo controle sobre os atos da administração pública estatal numa perspectiva de que todos os indivíduos sejam contemplados com os resultados de uma política pública que, espera-se, ser a que mais se aproxime dos problemas e das necessidades daquele conjunto social.

No entanto, o funcionamento destes órgãos colegiados padecem ainda de determinados problemas que comprometem a participação popular e a prática do controle social sobretudo na conjectura dos municípios onde, de fato, são constituídas com maior visibilidade as políticas públicas.

Neste contexto, esta pesquisa se ateve, no universo das Ciências Sociais, e na atmosfera que envolve o Controle Social, a compreender o papel dos

conselheiros municipais no desenvolvimento e na fiscalização das políticas públicas em um conselho específico.

Desta maneira, esta pesquisa procurou compreender como os conselheiros municipais estão preparados para atuar junto a administração pública auxiliando-a nos processos de formulação, deliberação, implementação e avaliação de políticas públicas, particularmente, no Conselho Municipal que gere o FUNDEB do município de Cerro Corá/RN.

Para que este objetivo pudesse ser alcançado, delineou-se o traçado metodológico partindo, dentre outros aspectos, de uma revisão bibliográfica e, posteriormente para o levantamento de dados junto ao público alvo desta pesquisa.

Deste modo, diante da metodologia adotada, o presente estudo corrobora com a segunda hipótese traçada de que os conselheiros gestores padecem de sérias limitações quanto aos conhecimentos necessários para que se possam atingir os requisitos exigidos ao pleno funcionamento de um conselho gestor de políticas públicas. E ainda, que estas limitações são oriundas, em grande parte, da operacionalização incipiente do próprio conselho municipal.

Estes gargalos são percebidos a partir do momento em que se verifica a inadequada operacionalização do referido conselho que vai desde a carência de infraestrutura física, humana e material à não observância de um documento regimental que preze pela organização e pelo funcionamento adequado e periódico do CACS-FUNDEB. Estes, dentre outros fatores diagnosticados neste Relatório, contribuem para que o controle social na esfera municipal se torne ineficaz, subutilizando as características e as funções de um conselho gestor.

Adicionalmente, o CACS-FUNDEB tem o seu funcionamento restrito a encontros esporádicos cuja finalidade se restringe, tão somente, aos procedimentos de prestação de contas dos repasses do Fundo de Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

Quanto aos membros conselheiros, este estudo destaca que a composição do CACS-FUNDEB considerada nesta pesquisa, é formada por indivíduos que, em sua maioria, desconhecem as reais funções de um conselheiro de políticas públicas.

Esta situação se constata através das informações levantadas pelo instrumento de pesquisa aplicado em que alguns membros desconhecem o segmento social que representam no órgão colegiado, não dispõem ou pouco se interessam por informações relacionadas à área de atuação do conselho municipal,

pouco participam dos institutos de participação popular, como é o caso das ações que envolvem o planejamento municipal. Além disso, alguns conselheiros são identificados como alheios aos conhecimentos e acontecimentos que norteiam a educação do município e do próprio Fundo de Manutenção.

Outrossim, os conselheiros municipais não dispõem de qualquer tipo de qualificação ou preparação específica para atuar como membro do conselho no momento em que é inserido no órgão colegiado, tão pouco durante o exercício do seu mandato.

Quanto a implementação das decisões tomadas pelo órgão colegiado, relacionadas à operacionalização das políticas públicas, a pesquisa deixou claro que os membros conselheiros não constatarem ou não acompanham os resultados provenientes das discussões e da deliberação das políticas que eles próprios ajudaram a constituir.

Outro fator que caracteriza o CACS-FUNDED é que um número considerável de conselheiros, como apontado na sessão do diagnóstico organizacional, são remanescentes de outros conselhos municipais, configurando-se numa constante permuta dos mesmos indivíduos em diversos órgãos colegiados do município, não havendo renovação dos membros que compõem estes conselhos.

Complementarmente, a interferência do Poder Executivo Municipal tanto nas indicações dos membros conselheiros como nas decisões do CACS-FUNDEB, é um fato que também é constatado pelos indivíduos que compõem o Conselho Municipal. Este fator, contribui para inibir e até coibir atitudes que possam intensificar positivamente os processos de discussão das políticas públicas relacionadas ao Fundo de Manutenção considerado.

Reiterando, esta pesquisa, em sua conjuntura metodológica, buscou descrever como os conselheiros municipais do CACS-FUNDEB estão preparados para o efetivo exercício do controle social no município de Cerro Corá/RN. Constatou-se, portanto que a prática do controle exercido pela sociedade sobre os atos da administração pública fica comprometido uma vez que a qualificação preterida, o perfil desejado e as características individuais dos conselheiros gestores pesquisados não condizem com as prerrogativas e com os fundamentos do que se exige para o exercício do controle social neste contexto de órgão colegiado.

As propostas mencionadas no Plano de Ação deste Relatório Técnico vêm de encontro a essas limitações ora observadas, configurando-se como de substancial

importância para a melhoria dos processos de formulação, deliberação, implementação e avaliação das políticas públicas no âmbito do CACS-FUNDEB.

A pesquisa também tem suas limitações quando não apresenta um modelo estruturado de competências e habilidades que possa ser desenvolvido junto aos conselheiros gestores que auxilie a Comissão Municipal de Formação de Conselhos Gestores no processo seletivo dos conselheiros, como sugerido no Plano de Ação acima proposto.

Assim, abre-se espaço para, a partir deste estudo, outras pesquisas sejam empreendidas no intuito de aprimorar a atuação dos conselheiros e dos conselhos gestores, especialmente na esfera dos pequenos municípios onde resquícios de uma administração pública patriarcal e clientelista, não raros os casos, ainda são presentes comprometendo ou inibindo a coparticipação popular na condução da gestão dos recursos e dos bens públicos.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Trajetória recente da gestão pública brasileira**: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. RAP Rio de Janeiro Edição Especial Comemorativa 67-86, 1967-2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v41nspe/a05v41sp.pdf>. Acesso em: 15/12/2015.

ALMEIDA, Carla; CAYRES, Domitila Costa; TATAGIBA; Luciana. **Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década**. Lua Nova, São Paulo, 94: 255-294, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n94/0102-6445-ln-94-00255.pdf>. Acesso em: 16/12/2015.

ALVAREZ, Marcos César **Controle Social**: notas em torno de uma noção polêmica. São Paulo em Perspectiva, 18(1): 168-176, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n1/22239.pdf>. Acesso em: 03/03/2016

APPOLINÁRIO, Fábio. **Metodologia da Ciência**: Filosofia e Prática de Pesquisa. – 2ª ed. – São Paulo: Cengage learning, 2012.

ARAÚJO, L. C. G. **Gestão de pessoas**: estratégias e integração organizacional. São Paulo: Atlas, 2006.

AVRITZER, Leonardo. **The different designs of public participation in Brazil**: deliberation, power sharing and public ratification. Critical Policy Studies, v. 6, p. -, 2012. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/outras_pesquisas/avritzer_leonardo_different_designs_public_participation_brazil.pdf. Acesso em: 12/02/2016.

BARZELAY, Michael. (1992), **Breaking Through Bureaucracy**. Berkeley: University of California Press.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em: 17 de fev. 2016. Acesso em 01/07/2014.

_____. **Decreto Lei 200 de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: – http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm. Acesso em: 17/02/2016.

_____. **Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1970**. Fixa as diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692.htm. Acesso em: 19/03/2016

_____. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm. Acesso em: 08/10/2015.

_____. **Constituição (1988)**. Constituição [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.

_____. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm. Acesso em: 17/03/2016.

_____. **Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm. Acesso em: 08/02/2016.

_____. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm. Acesso em: 10/03/2016.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 15/03/2016.

_____. **Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm, Acesso em: 03 de julho de 2016.

_____. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução Nacional nº 333**, 2003. Disponível em: http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/livros/resolucao_333.pdf. Acesso em: 10/03/2016.

_____. Ministério da Educação. **Programa nacional de capacitação de conselheiros municipais da educação**: pró-conselho. Brasília, 2006.

_____. Ministério da Educação. **Subsídios ao Ministério Público para acompanhamento do FUNDEB**. Brasília/DF, 2008.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública**. Documento de Referência. - Brasília: MP, SEGES, 2009. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/forum_nacional_gp/Documento_referencia2009_29abr.pdf. Acesso em: 10/02/2015.

_____. **Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009**. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12016.htm. Acesso em: 08/11/2015.

_____. Tribunal de Contas da União. **Orientações para conselheiros de saúde** – Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2010. Disponível em: portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2057626.PDF. Acesso em: 08/02/2015

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da constituição federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 17/03/2016.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Participação e controle social: Conceitos e orientações**. Brasília: MP, SEGE, 2013. Versão 12013/2013. http://www.gespublica.gov.br/folder_rngp/folder_nucleo/RJ/pasta.2013-05-20.0206812602/09.%20Participacao%20e%20Controle%20social%20-%20conceitos%20e%20orientacoes.pdf. Acesso em: 01/11/2015.

_____. **Decreto nº 8.109 de 17 de setembro de 2013**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da União e remaneja cargos em comissão. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8109.htm. Acesso em 12/02/2016.

BRAVO, Maria Inês Souza; CORREIA, Maria Valéria Costa. **Desafios do controle social na atualidade**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 109, p. 126-150, jan./mar. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n109/a08n109.pdf>. Acesso em: 17/05/2015.

BUVINICH. Danitza Passamai Rojas. **O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros**. Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 48(1):55-82, jan./fev. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v48n1/a03v48n1.pdf>. Acesso em: 17/05/2015.

CARLOS, Flávio Alves. **Controle Social no Âmbito Municipal: Um estudo sobre a utilidade dos relatórios da Controladoria Geral da União (CGU) na percepção dos conselheiros de políticas sociais no Estado de Pernambuco**. Recife/PE. 2009. 175 f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade). Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis. Universidade Federal de Pernambuco - Recife/PE, 2009.

CERRO CORÁ. **Lei nº 632 de 26 de Junho de 2009**. Altera dispositivo da Lei nº 556/2007 e dá outras providências.

CHIMENTI, Ricardo Cunha *et al.* **Curso de Direito Constitucional**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

CONACI - CONSELHO NACIONAL DE CONTROLE INTERNO. 2016. **Sítio eletrônico**. Disponível em: <http://conaci.org.br/quem-somos/>. Acesso em: 09/02/2016.

CÔRTEZ, Soraya M. Vargas. **Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas**. Educar, Curitiba, n. 25, p. 143-174, 2005. Editora UFPR. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/er/n25/n25a10.pdf>. Acesso em: 08/08/2015.

CRUZ, Flávio da. **Auditoria e controladoria**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2012.

COHEN, J. Democracy and liberty. In: ELSTER, J. (Org.). **Deliberative democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. 185-231 p.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **RAP** — RIO DE JANEIRO 42(5):829-74, SET/OUT. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n5/a03v42n5.pdf>. Acesso em: 15/11/2015.

COLLINS, D. *Management Fads and Buzzwords: Critical-Practical Perspectives*. London: Routledge, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DOMBROWSKI, Osmir. **Poder local, hegemonia e disputa: os conselhos municipais em pequenos municípios do interior**. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 16, n. 30, p. 269-281, jun. 2008. Disponíveis em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v16n30/16.pdf>. Acesso em: 01/12/2015.

EVANS, Mark; OLIVEIRA, Clarice G.; FERRAREZI, Elizabete; GRAU, Nuria Cunill. **Participação Social: textos para discussão**. Editora IABS, Brasília-DF, 2013. Disponível em: http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2013-03-22.7520531906/vol_6_participacao_social.pdf. Acesso em: 02/02/2016.

EVANS, P. **Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy**. World Development, Montreal, 1996, v. 24, n. 6, p. 1119-1132, June.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 35(1):119-44, Jan. /Fev. 2001. Disponível em: www.spell.org.br/documentos/download/12451. Acesso em: 07/04/2016.

FERRARI, Paola Nery; FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Controle das Organizações Sociais**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

FERRAZ, Luciano. **Controle da administração pública**. Belo Horizonte, Mandamentos, 1999.

FONSECA, Francisco; SANCHES, Oscar; ANTUNES, Fernando. **Os Controles internos**. In SPECK, Bruno (Org). Nos caminhos da transparência. São Paulo: Unicamp, 2002.

FREITAS, Juarez. **Políticas Públicas, Avaliação de Impactos e o Direito Fundamental à Boa Administração**. Sequência (Florianópolis), n. 70, p. 115-133, jun. 2015

GERHARDT, Tatiana Engel. SILVEIRA, Denise Tolfo (Org.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa Qualitativa e sua Utilização em Administração de Empresas. **Revista de Administração de Empresas / EAESP / FGV**, São Paulo, v. 35 • n. 4, Jul./Ago. 1995.

GOHN, Maria da Glória. **500 anos de lutas sociais no Brasil: movimentos sociais, ONG's e terceiro setor**. Revista Mediações, Londrina, v. 5, nº 1, p. 11-40, jan./jun 2000. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/viewFile/9194/7788>. Acesso em: 17/09/2015.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente**. Cad. EBAPE.BR, v. 13, nº 4, Artigo 12, Rio de Janeiro, Out./Dez. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cebape/v13n4/1679-3951-cebape-13-04-00894.pdf>. Acesso em: 25/02/2016.

JANN, Werner. **Governance**. In: Eichhom, Peter (org.). *Verwaltungslexikon*, 3. ed. Aufe. Baden Baden, p. 449-451, 2003.

KERZNER, H. **Gestão de projetos: as melhores práticas**. Porto Alegre: Bookman, 2002.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **A representação no interior das experiências de participação**. *Lua Nova*, São Paulo, 70: 139-170, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n70/a07n70.pdf>. Acesso em: 29/01/2015.

MARCONI, Maria de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da Metodologia Científica**. – 7ª ed. – São Paulo: Atlas, 2010.

MARÇOLA, Célia. **Auditoria interna como instrumento de controle social na administração pública**. *Revista do Serviço Público*, Brasília 62 (1): 75-87 Jan/Mar 2011. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/download/35670>. Acesso em: 17/02/2016.

MARTINS, Marcelo Feijó; MARTINS, Simone; OLIVEIRA, Adriel Rodrigues de; SOARES, Jéferson Boechat. **Conselhos Municipais de Políticas Públicas: uma análise exploratória**. *Revista do Serviço Público Brasília* 59 (2): 151-185 Abr/Jun 2008. Disponível em: www.spell.org.br/documentos/download/35732. Acesso em: 19/10/2015.

MARTINS, Carlos Estevan. **O circuito do poder**. São Paulo: Entrelinhas, 1994.

MARTINS, Simone; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck; LAGE, Mariana Luísa da Costa. **Análise dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas à luz dos Relatórios de Fiscalização da Controladoria Geral da União**. APGS, Viçosa, v. 4, n. 2, pp. 221-245, abr./jun. 2012. Disponível em: www.anpad.org.br/admin/pdf/2012_APB220.pdf. Acesso em: 19/10/2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 1990.

MENEZES, M. **O controle externo do Legislativo: uma análise comparada entre Argentina, Brasil e Chile**. Revista do Serviço Público, v. 66, n. 2, p. 281-310, 2015. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/36567/o-controle-externo-do-legislativo--uma-analise-comparada-entre-argentina--brasil-e-chile->. Acesso em: 07/01/2016.

OLIVEIRA, Virgílio César da Silva e; PEREIRA, José Roberto; OLIVEIRA, Vânia A. R. de. **Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil**. CADERNOS EBAPE. BR, v. 8, nº 3, artigo 3, Rio de Janeiro, Set. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cebape/v8n3/a04v8n3.pdf>. Acesso em: 19/01/2016.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e as novas poliarquias**. Lua Nova nº 44, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44>. Acesso em: 07/08/2015.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social**. RAE-Revista de Administração de Empresas, vol. 45, n. 1, jan-mar 2005. Disponível em: http://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_S0034-75902005000100005.pdf. Acesso em: 10/11/2015.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. **A administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**. Brasília: MARE/ENAP, 1996.

_____. **Primeiros passos da Reforma Gerencial de 1995**. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 6, nº 23, p. 145-186, out./dez. 2008.

PETERS, B. Guy. The changing nature of public administration: from easy to hard questions. In: **Asian Journal of Public Administration Research and Theory**, Pittsburgh, v. 24, n. 2, p. 153-183, October, 2002.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?** RAP — Rio de Janeiro 43(6):1343-1368, nov./dez. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>. Acesso em: 18/02/2016.

PÓLIS - INSTITUTO DE ESTUDOS, FORMAÇÃO E ASSESSORIA EM POLÍTICAS SOCIAIS. **Participação popular na construção do poder local: Controle social**

das políticas públicas. São Paulo, nº 29 - Agosto/08. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/1058/1058.pdf>. Acesso em 10/03/ 2015.

PROCOPIUCK, Mário. **Políticas públicas e fundamentos da administração pública**. São Paulo: Atlas, 2013.

REIS, Heraldo da Costa; MACHADO, Jr., J. Teixeira. **A Lei 4.320 Comentada**. Rio de Janeiro: IBAM, 1994

ROCHA, Carlos Vasconcelos. **Gestão pública municipal e participação democrática no Brasil**. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 19, n. 38, p. 171-185, fev. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v19n38/v19n38a11.pdf>. Acesso em: 26/11/2015.

RONCONI, Luciana Francisco de Abreu; DEBETIR, Emiliana; MATTIA, Clénia de. Conselhos Gestores de Políticas Públicas: espaços de encontro para a co-produção dos serviços públicos. **ANPAD – Encontro de Administração Pública e Governança**. 2010. Disponível em: www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/.../2010_ENAPG179.pdf. Acesso em: 19/08/2015.

SALIBA, Nemre Adas; MOIMAZ, Suzely Adas Saliba; FERREIRA, Nelly Foster; CUSTÓDIO, Lia Borges de Mattos. Conselhos de saúde: conhecimento sobre as ações de saúde. **RAP – Revista de Administração Pública** – Rio de Janeiro 43(6): 1369-1378, Nov./Dez. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/07.pdf>. Acesso em: 19/08/2015.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. – 4. ed. rev. atual. – Florianópolis: UFSC, 2005.

SILVA, Rogério Luiz Nery da. **Políticas Públicas e Administração Democrática**. Sequência, n. 64, p. 57-84, jul. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2177-70552012000100004. Acesso em: 14/05/2016

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social na função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988**. – 2ª ed. – São Paulo: Atlas, 2009.

SOUZA, Celina. **Governos Locais e Gestão de Políticas Sociais Universais**. São Paulo em Perspectiva, 18(2): 27-41, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a04v18n2.pdf>. Acesso em: 10/07/2015.

SOUZA, R.A.A.; SALIBA, O. A saúde bucal em pauta: análise dos registros dos conselhos municipais de saúde de municípios pertencentes a 17ª Regional de saúde do estado do Paraná, Brasil. In: **Caderno de Saúde Pública**, v. 19, n. 5, p. 1381-1388, Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v19n5/17810.pdf>. Acesso em: 01/08/2015.

SCHEDLER, Andreas. **Conceptualizing accountability**. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Eds.). *The self-restraining state. Power and*

accountability in new democracies. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

TRALDI, Maria Cristina. **Os Conselhos Gestores como Instrumento de Controle da Sociedade Civil**: Uma perspectiva histórica. Reuna - Belo Horizonte, v.12, nº3, p.49-60 – 2007. Disponível em: www.spell.org.br/documentos/download/27465. Acesso em: 14/10/2015.

TEIXEIRA, Marcos Antônio Carvalho. **Estado, Governo e Administração Pública**. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

TEIXEIRA, E. C. Conselhos de políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Orgs.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, p. 97-119, 2000.

USP – UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Princípios básicos da Administração Pública**: poderes, deveres, direitos, responsabilidades / coordenação geral: Lu Medeiros. – São Paulo: FEAUSP, 2013. 24 p. Disponível em: http://www.fea.usp.br/media/fck/Manual_direito_Administrativo_FEA.pdf. Acesso em: 16/02/2016.

WAHRLICH, Beatriz M. de Sousa. **Reforma administrativa federal brasileira**: passado e presente. Revista de Administração Pública: Rio de Janeiro, (8): 27-75, abr./jun. 1974. Disponível em: <http://ebape.fgv.br/sites/ebape.fgv.br/files/rap5.pdf>. Acesso em: 24/04/2015

WRIGHT, Peter; KROLL, Mark J.; PARNELL, John. **Administração Estratégica**: conceitos. São Paulo: Atlas, 2009.

ANEXOS

Anexo 1: Lei Municipal nº 556/2007

LEI Nº 556

EM 28 DE FEVEREIRO DE 2007.

**DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO
CONSELHO MUNICIPAL DE
ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL
DO FUNDO DE MANUTENÇÃO E
DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS
PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO-
CONSELHO DO FUNDEB.**

**O PREFEITO MUNICIPAL DE CERRO CORÁ – ESTADO DO RIO
GRANDE DO NORTE**, no uso de suas atribuições legais e constitucionais, e de
acordo com o disposto no art. 24, § 1º da Medida Provisória nº 339, de 28 de
dezembro de 2006, faz saber que a Câmara Municipal aprovou e **ELE** sanciona a
seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º. Fica criado o Conselho Municipal de Acompanhamento e
Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e
de Valorização dos Profissionais da Educação-Conselho do FUNDEB, no âmbito do
Município de Cerro Corá-RN.

CAPÍTULO II

DA COMPOSIÇÃO

Art. 2º. O Conselho a que se refere o art. 1º é constituído por 11 (onze)
membros titulares, acompanhados de seus respectivos suplentes, conforme
representação e indicação a seguir discriminados:

- I - Um representante da Secretaria Municipal de Educação, indicado pelo
Poder Executivo Municipal;
- II - Um representante dos professores das escolas públicas municipais;
- III - Um representante dos diretores das escolas públicas municipais;
- IV- Um representante dos servidores técnico-administrativos das escolas
públicas municipais;

- V - Dois representantes dos pais de alunos das escolas públicas municipais;
- VI - Dois representantes dos estudantes da educação básica pública;
- VII- Um representante do Conselho Municipal de Educação
- VIII- Um representante do Conselho Tutelar
- IX - Um representante do Sindicato dos Trabalhadores em Educação - SINTE

§ 1º. Os membros de que tratam os incisos II, III, IV, V e VI deste artigo serão indicados pelas respectivas representações. Após processo eletivo organizado para escolha dos indicados, pelos respectivos pares.

§ 2º. A indicação referida no art. 1º, caput, deverá ocorrer em até vinte dias antes do término do mandato dos conselheiros anteriores, para a nomeação dos conselheiros.

§ 3º. Os conselheiros de que trata o caput deste artigo deverão guardar vínculo formal com os segmentos que representam, devendo esta condição constituir-se como pré-requisito à participação no processo eletivo previsto no § 1º.

§ 4º. Os representantes, titular e suplente, dos diretores das escolas públicas municipais deverão ser diretores eleitos por suas respectivas comunidades escolares.

§ 5º. São impedidos de integrar o Conselho do FUNDEB:

- I - Cônjuge e parentes consanguíneos ou afins, até terceiro grau, do Prefeito e do Vice-Prefeito, e dos Secretários Municipais;
- II - Tesoureiro, contador ou funcionário de empresa de assessoria ou consultoria que prestem serviços relacionados à administração ou controle interno dos recursos do Fundo, bem como cônjuges, parentes, consanguínea ou afins, até terceiro grau, desses profissionais;
- III - Estudantes que não sejam emancipados; e
- IV - Pais de alunos que:
 - a) Exerçam cargos ou funções públicas de livre nomeação e exoneração no âmbito do Poder Executivo Municipal; ou
 - b) Prestem serviços terceirizados ao Poder Executivo Municipal.

Art. 3º – O suplente substituirá o titular do Conselho do FUNDEB nos casos de afastamentos temporários ou eventuais deste, e assumirá sua vaga nas hipóteses de afastamento definitivo decorrente de:

- I – Desligamento por motivos particulares;
- II – Rompimento do vínculo de que trata o § 3º, do art. 2º; e

III – Situação de impedimento previsto no § 6º, incorrida pelo titular no decorrer de seu mandato.

§ 1º. Na hipótese em que o suplente incorrer na situação de afastamento definitivo descrita no art. 3º, o estabelecimento ou segmento responsável pela indicação deverá indicar novo suplente.

§ 2º. Na hipótese em que o titular e o suplente incorram simultaneamente na situação de afastamento definitivo descrita no art. 3º, a instituição ou segmento responsável pela indicação deverá indicar novo titular e novo suplente para o Conselho do FUNDEB.

Art. 4º. O mandato dos membros do Conselho será de 2 (dois) anos, permitida uma única recondução para o mandato subsequente por apenas uma vez.

CAPÍTULO III

DAS COMPETÊNCIAS DO CONSELHO DO FUNDEB

Art. 5º. Compete ao Conselho do FUNDEB:

- I – Acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo;
- II – Supervisionar a realização do Censo Escolar e a elaboração da proposta orçamentária anual do Poder Executivo Municipal, com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização do FUNDEB;
- III – Examinar os registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais e atualizados relativos aos recursos repassados ou retidos à conta do Fundo;
- IV – Emitir parecer sobre as prestações de contas dos recursos do Fundo, que deverão ser disponibilizadas mensalmente pelo Poder Executivo Municipal;
- V – Outras atribuições que legislação específica eventualmente estabeleça;

Parágrafo Único. O parecer de que trata o inciso IV deste artigo deverá ser apresentado ao Poder Executivo Municipal em até trinta dias antes do vencimento do prazo para a apresentação da prestação de contas junto ao Tribunal de Contas dos Municípios.

CAPÍTULO IV

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 6º. O Conselho do FUNDEB terá um Presidente e um Vice-Presidente, que serão eleitos pelos conselheiros.

Parágrafo Único. Está impedido de ocupar a Presidência o conselheiro designado nos termos do art. 2º, I desta lei.

Art. 7º. Na hipótese em que o membro que ocupa a função de Presidente do Conselho do FUNDEB incorrer na situação de afastamento definitivo previsto no art. 3º, a Presidência será ocupada pelo Vice-Presidente.

Art. 8º. No prazo máximo de 30 (trinta) dias após a instalação do Conselho do FUNDEB, deverá ser aprovado o Regimento Interno que viabilize seu funcionamento.

Art. 9º. As reuniões ordinárias do Conselho do FUNDEB serão realizadas mensalmente, com a presença da maioria de seus membros, e, extraordinariamente, quando convocados pelo Presidente ou mediante solicitação por escrito de pelo menos um terço dos membros efetivos.

Parágrafo Único. As deliberações serão tomadas pela maioria dos membros presentes, cabendo ao Presidente o voto de qualidade, nos casos em que o julgamento depender de desempate.

Art. 10. O Conselho do FUNDEB atuará com autonomia em suas decisões, sem vinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo Municipal.

Art. 11 - A atuação dos membros do Conselho do FUNDEB:

I - não será remunerada;

II - é considerada atividade de relevante interesse social;

III - assegura isenção da obrigatoriedade de testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício de suas atividades de conselheiro, e sobre as pessoas que lhes confiarem ou deles receberem informações.

IV - Veda, quando os conselheiros forem representantes de professores e diretores ou de servidores das escolas públicas, no curso do mandato:

- a) Exoneração de ofício ou demissão do cargo ou emprego sem justa causa, ou transferência involuntária do estabelecimento de ensino em que atuam;
- b) Atribuição de falta injustificada ao serviço, em função das atividades do conselho; e
- c) Afastamento involuntário e injustificado da condição de conselheiro antes do término do mandato para o qual tenha sido designado.

Art. 12. O Conselho do FUNDEB não contará com estrutura administrativa própria, devendo o Município garantir infraestrutura e condições materiais adequadas à execução plena das competências do Conselho e oferecer ao Ministério da Educação os dados cadastrais relativos a sua criação e composição.

Parágrafo Único. A Prefeitura Municipal deverá ceder ao Conselho do FUNDEB um servidor do quadro efetivo municipal para atuar como Secretário Executivo do Conselho.

Art. 13 . O Conselho do FUNDEB poderá, sempre que julgar conveniente:

- I - Apresentar, ao Poder Legislativo local e aos órgãos de controle interno e externo manifestação formal acerca dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais do Fundo;
- II - Por decisão da maioria de seus membros, convocar o Secretário Municipal de Educação, ou servidor equivalente, para prestar esclarecimentos acerca do fluxo de recursos e a execução das despesas do Fundo, devendo a autoridade convocada apresentar-se em prazo não superior a trinta dias.

Art. 14. Durante o prazo previsto no § 2º do art. 2º, os novos membros deverão se reunir com os membros do Conselho do FUNDEB, cujo mandato está se encerrando, para transferência de documentos e informações de interesse do Conselho.

Art. 15. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.

PALACIO MUNICIPAL DE CERRO CORÁ / RN, em 28 de fevereiro de 2007, 54º Ano de Emancipação Política.

João Batista de Melo Filho
PREFEITO

Fonte: Prefeitura Municipal de Cerro Corá/RN, 2016.

Anexo 2: Lei municipal nº 632/2009**LEI Nº 632****EM 26 DE JUNHO DE 2009.****ALTERA DISPOSITIVO DE LEI QUE
MENCIONA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS:**

O PREFEITO MUNICIPAL DE CERRO CORÁ, ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, no uso de suas atribuições legais e constitucionais e de acordo com a Lei Federal 11.494/97, resolve propor a seguinte Lei:

Art. 1º. Fica alterado o artigo 2º, da Lei nº 556/2007 que “Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Conselho do FUNDEB”, passando a vigorar com a seguinte redação:

Art. 2º. O Conselho a que se refere o art. 1º será constituído por 11 (onze) membros titulares, acompanhados de seus respectivos suplentes, conforme representação e indicação a seguir discriminados:

- I)** 02 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos 01 (um) da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente;
- II)** 01(um) representante dos professores da educação básica pública municipal;
- III)** 01(um) representante dos diretores das escolas públicas municipais;
- IV)** 01 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas públicas municipais;
- V)** 02 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;
- VI)** 02 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública;
- VII)** 01 (um) representante do Conselho Municipal de Educação;
- VIII)** 01 (um) representante do Conselho Tutelar;

Art. 3º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.

PALÁCIO MUNICIPAL DE CERRO CORÁ – RN, 56 anos de Emancipação Política, em 26 de junho de 2009.

Raimundo Marcelino Borges

PREFEITO

Fonte: Prefeitura Municipal de Cerro Corá/RN, 2016.

Anexo 3: Portaria de Nomeação dos Conselheiros Municipais para o biênio 2016/2017

PORTARIA Nº 686/A, DE 23 DE NOVEMBRO DE 2015.

Nomeia Integrantes do CACS - Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica - FUNDEB, de Cerro Corá/RN.

O PREFEITO MUNICIPAL DE CERRO CORÁ, Estado do Rio Grande do Norte, no uso de suas atribuições legais e, de conformidade com a Lei Orgânica do Município, resolve

Art. 1º. Fica nomeado para o biênio 2016/2017, o CACS - Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica - FUNDEB, do Município de Cerro Corá/RN, assim constituído:

ORGÃO / SEGMENTO REPRESENTATIVO	NOME	FUNÇÃO
CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO - CME	FRANCISCO ALDO MACIEL	Vice- presidente
	ROSA MARIA DA SILVA	Suplente
CONSELHO TUTELAR DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - CTDCA	JANAINA DA SILVEIRA SOARES	Titular
	MARIA CLARICE PEREIRA FERNANDES	Suplente
DIRETORES DAS ESCOLAS BÁSICAS PÚBLICAS	RITA DE CASSIA BARBOSA	Titular
	ELIO DE MEDEIROS	Suplente
ESTUDANTES DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA	MARIA LIONETE DA SILVA	Titular
	MARIA SUELY ELEOTERIO DA SILVA	Suplente
ESTUDANTES DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA (Indicados pela Entidade de Estudantes Secundaristas)	THIAGO DE OLIVEIRA TEIXEIRA	Titular
	JOSE GILIARDE DE ALBUQUERQUE SOARES	Suplente
PAIS DE ALUNOS DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA	AMANDA DUARTE DE MEDEIROS	Titular
	LUCÉLIA CARVALHO ADOLFO	Suplente
	VITÓRIA DA MATA SILVA	Titular
	MARIA DAS VITÓRIAS FERREIRA	Suplente
PODER EXECUTIVO MUNICIPAL	SAMUEL BRITO DE LIMA	Titular
	RUY JEFFERSON FELIX DE BRITO	Suplente
PODER EXECUTIVO MUNICIPAL (Sec. Mm. de Educação, Cultura e Desporto - SMECD)	VERA LUCIA GUEDES	Secretária
	MARIA AMÁLIA QUERINO OLÍMPIO	Suplente
PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA	CASANDRA MARIA DE MEDEIROS	Presidente
	MARIA DAS VITÓRIAS OLIVEIRA	Suplente
SERVIDORES TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS DAS ESCOLAS BÁSICAS PÚBLICAS	FRANCISCA DE FÁTIMA BRITO	Titular
	MARIA RITA DA SILVA RODRIGUES	Suplente

Art. 2º. Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

PUBLIQUE-SE, CIENTIFIQUE-SE E CUMPRE-SE.

PALÁCIO MUNICIPAL DE CERRO CORÁ/RN, 62 anos de Emancipação Política, em 23 de novembro de 2015.

Raimundo Marcelino Borges
PREFEITO

Fonte: Prefeitura Municipal de Cerro Corá/RN, 2016.

APÊNDICE



Universidade Federal
de Campina Grande



MESTRADO PROFISSIONAL EM
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE – UFCG
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS – CCJS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM REDE -
PROFIAP

MESTRANDO: TADEU FERNANDO DA SILVA

ORIENTADORA: Prof.^a Dr^a ANA PAULA BASSO

Prezado (a) Conselheiro (a), o (a) Senhor (a) está sendo convidado (a) a, voluntariamente, responder ao questionário que segue cuja finalidade é a obtenção de dados para elaboração do Trabalho Final de Curso, intitulado:

*CONTROLE SOCIAL NO ÂMBITO DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS:
LEVANTAMENTO JUNTO AOS MEMBROS DO CONSELHO DE
ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB NO MUNICÍPIO DE
CERRO CORÁ/RN*

I. Perfil e qualificação dos entrevistados:

1. Qual o seu nível de formação escolar?
 - () Ensino Fundamental completo
 - () Ensino Fundamental Incompleto
 - () Ensino Médio Completo
 - () Ensino Médio incompleto
 - () Ensino Superior completo
 - () Ensino Superior Incompleto
 - () Nível de Pós graduação
2. Nas opções abaixo, indique o nível de domínio que possui com relação ao uso de novas tecnologias:
 - () não domina
 - () domina razoavelmente
 - () pouco domínio

- () nenhum domínio
3. Das assertivas abaixo, assinale o Conselho Municipal em que você atua:
- () Conselho Municipal do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
- () Conselho Municipal de Educação
- () Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente
- () Conselho Municipal de Assistência Social
- () Outro. Qual? _____
- () Não sei informar
4. Nas opções abaixo, indique a frequência com que ler artigos, reportagens, e informações diversas relacionados a sua atuação no Conselho Municipal:
- () Sempre
- () com muita frequência
- () com pouca frequência
- () com nenhuma frequência
5. Nas opções abaixo, indique a frequência com que assiste/ouve programas televisivos/radiofônicos sobre assuntos relacionados à área de atuação do conselho em que você é membro:
- () Sempre
- () com muita frequência
- () com pouca frequência
- () com nenhuma frequência
6. Nas opções abaixo, indique a frequência com que procura o Conselho Municipal para obter informações gerais sobre o andamento do mesmo:
- () Sempre
- () com muita frequência
- () com pouca frequência
- () com nenhuma frequência
7. Indique o segmento que você representa no Conselho Municipal:
- () ONG, movimento ou entidade social, não vinculada a entidades religiosas, que atua promoção da Educação do município.
- () ONG, movimento ou entidade social vinculada a entidades religiosas, que atua promoção da Educação do município.
- () Instituição de estudo e pesquisa na área da Educação.

- ☐ ONG, movimento ou entidade social que não atua na área da Educação.
 - ☐ Sindicatos de trabalhadores.
 - ☐ Associações de moradores.
 - ☐ Associações ou representações empresariais do município.
 - ☐ Empresas privadas ou Fundações e Institutos de empresas privadas que apoiam ações Educação no município.
 - ☐ Universidades ou Faculdades.
 - ☐ Associações, organizações ou grupos de jovens.
 - ☐ Ministério Público.
 - ☐ Poder Legislativo.
 - ☐ Poder Judiciário.
 - ☐ Defensoria Pública.
 - ☐ Poder Executivo Municipal
 - ☐ Representante de alunos
 - ☐ Representante de pais de alunos
 - ☐ Outro tipo de instituição. Qual? _____
 - ☐ Não sei informar
8. Qual dos requisitos abaixo relacionados você acredita que foi considerado para a sua aceitação ou indicação como representante da sociedade civil para participar deste Conselho Municipal?
- ☐ Não foram estabelecidos requisitos para aceitação ou indicação de candidatos.
 - ☐ Ser membro de uma entidade que atua de forma expressiva na área da Educação.
 - ☐ Ter atuação pessoal expressiva da Educação do município.
 - ☐ Ter conhecimento em áreas específicas que são importantes para a atuação do Conselho (legislação, educação, saúde, finanças etc.).
 - ☐ Estar vinculado a uma organização da sociedade civil não necessariamente ligada à área da Educação, mas com influência política ou econômica no município.
 - ☐ Visão favorável do poder público em relação a mim.
 - ☐ Tempo e disponibilidade pessoal para participar do Conselho.
 - ☐ Outro (s) requisito (s). Qual (ais)?

-
-
9. Você conhece o número exato de órgãos ligados à área de atuação do Conselho Municipal (Escolas Municipais) que o município possui?
- () Conheço totalmente
- () Conheço parcialmente
- () Tenho pouco conhecimento
- () Desconheço totalmente
10. Atualmente, você conhece os percentuais dos repasses financeiros que são destinados à área de atuação do Conselho Municipal que você faz parte?
- () Conheço totalmente
- () Conheço parcialmente
- () Tenho pouco conhecimento
- () Desconheço totalmente
11. Você costuma acompanhar as compras que são realizadas pelos órgãos (Secretaria Municipal) ligados à sua área de atuação no Conselho?
- () Sempre
- () com muita frequência
- () com pouca frequência
- () com nenhuma frequência
12. Você costuma acompanhar os contratos de trabalho que são realizados pelos órgãos (Secretaria Municipal) ligados à sua área de atuação no Conselho?
- () Sempre
- () com muita frequência
- () com pouca frequência
- () com nenhuma frequência
13. Das opções que seguem, destaque aquela que mais se aproxima do seu grau de conhecimento sobre a Lei que criou o Conselho Municipal em que atua:
- () Conheço profundamente
- () Conheço razoavelmente
- () Pouco conheço
- () Desconheço totalmente
14. Você conhece o Estatuto que rege o Conselho Municipal em que atua?
- () Conheço completamente

- ☐) Conheço parcialmente
 - ☐) Pouco conheço
 - ☐) Desconheço completamente
15. Com que frequência busca informações, como por exemplo, decretos, portarias e prestação de contas nos murais dos órgãos públicos do seu município?
- ☐) Sempre
 - ☐) com muita frequência
 - ☐) com pouca frequência
 - ☐) com nenhuma frequência
16. Com que frequência busca informações relacionadas a área de atuação do Conselho que é membro junto a institutos como Portal da Transparência, Ministério Público, Controladoria e Tribunal de Contas (do município)?
- ☐) Sempre
 - ☐) com muita frequência
 - ☐) com pouca frequência
 - ☐) com nenhuma frequência
17. Você conhece a atuação e as funções do Ministério Público de Educação?
- ☐) Conheço completamente
 - ☐) Conheço parcialmente
 - ☐) Pouco conheço
 - ☐) Desconheço completamente
18. Você conhece a atuação e as funções da Controladoria Geral do Município (Estado, União)?
- ☐) Conheço completamente
 - ☐) Conheço parcialmente
 - ☐) Pouco conheço
 - ☐) Desconheço completamente
19. Costuma participar das sessões da Câmara Municipal do seu município?
- ☐) Sempre
 - ☐) com muita frequência
 - ☐) com pouca frequência
 - ☐) com nenhuma frequência

- 20.Com que frequência participa das audiências ou reuniões públicas para discussão da Lei Orçamentária Anual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e Plano Plurianual do seu município?
- ☐ Sempre
 - ☐ com muita frequência
 - ☐ com pouca frequência
 - ☐ com nenhuma frequência
- 21.Das alternativas abaixo, marque aquela que mais se aproxima do seu conhecimento sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101/2000):
- ☐ Conheço profundamente
 - ☐ Conheço razoavelmente
 - ☐ Pouco conheço
 - ☐ Desconheço totalmente
- 22.Das alternativas abaixo, marque aquela que mais se aproxima do seu conhecimento sobre a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011):
- ☐ Conheço profundamente
 - ☐ Conheço razoavelmente
 - ☐ Pouco conheço
 - ☐ Desconheço totalmente
- 23.Das alternativas abaixo, marque aquela que mais se aproxima do seu conhecimento sobre a Lei Geral de Licitações (Lei nº 8.666/93):
- ☐ Conheço profundamente
 - ☐ Conheço razoavelmente
 - ☐ Pouco conheço
 - ☐ Desconheço totalmente
- 24.Das alternativas abaixo, marque aquela que mais se aproxima do seu conhecimento sobre a Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/2010):
- ☐ Conheço profundamente
 - ☐ Conheço razoavelmente
 - ☐ Pouco conheço
 - ☐ Desconheço totalmente
- 25.Com que frequência participa de reuniões ou encontros promovidos pela Secretaria Municipal em que o Conselho de sua atuação está ligado?
- ☐ Sempre

- ☐ com muita frequência
 - ☐ com pouca frequência
 - ☐ com nenhuma frequência
26. Com que frequência participa de reuniões ou encontros promovidos pelos órgãos (Escolas do município) que têm influência direta do Conselho que atua?
- ☐ Sempre
 - ☐ com muita frequência
 - ☐ com pouca frequência
 - ☐ com nenhuma frequência
27. Das assertivas abaixo, indique aquela que mais se aproxima da frequência com que ler as atas e os documentos resultado das reuniões do Conselho de sua atuação:
- ☐ Leio sempre
 - ☐ Leio com muita frequência
 - ☐ Leio com pouca frequência
 - ☐ Não leio com frequência
28. Você costuma participar de formação ou capacitação para Conselheiros Municipais?
- ☐ Sempre
 - ☐ com muita frequência
 - ☐ com pouca frequência
 - ☐ com nenhuma frequência
29. Indique o seu grau de conhecimento mais aproximado sobre o significado do termo “Controle Social”:
- ☐ Tenho total conhecimento sobre o significado do termo
 - ☐ Tenho conhecimento razoável sobre o significado do termo
 - ☐ Tenho pouco conhecimento sobre o significado do termo
 - ☐ Não tenho nenhum conhecimento sobre o significado do termo

II. Atuação do/no Conselho Municipal:

30. Como você julga a infraestrutura física e material do Conselho Municipal em que atua?

- ☐ Totalmente satisfatória
- ☐ Razoavelmente satisfatória
- ☐ Pouco satisfatória
- ☐ Insatisfatória
- ☐ Não sei informar

31.O Conselho Municipal em que atua possui sede própria?

- ☐ Sim
- ☐ Não
- ☐ Não sei informar

32.O Conselho Municipal em que atua tem funcionários a disposição deste órgão?

- ☐ Sim
- ☐ Não
- ☐ Não sei informar

33.O Conselho Municipal em que atua possui recursos tecnológicos próprios à disposição deste órgão?

- ☐ Desconheço a existência destes recursos
 - ☐ Não
 - ☐ Sim. Quais?
-
-

34.Das opções abaixo, assinale aquela que mais se aproxima da periodicidade das reuniões do Conselho Municipal.

- ☐ Semanalmente
- ☐ Mensalmente
- ☐ Trimestralmente
- ☐ Semestralmente
- ☐ Anualmente

35.O Conselho Municipal em que atua possui dotação orçamentária própria?

- ☐ Sim
- ☐ Não
- ☐ Desconheço a informação.

36.O Conselho Municipal possui comissões internas para discussão dos diversos assuntos relativos à área de atuação?

- () Sim
() Não
() Desconheço a informação
- 37.O Conselho Municipal em que atua dispõe de um diagnóstico documentado sobre a situação da Educação do Município?
- () Sim
() Em fase de planejamento ou elaboração.
() Não.
() Desconheço a informação
- 38.O Conselho Municipal em que atua dispõe de um diagnóstico documentado sobre a situação da Educação do Município?
- () Sim
() Em fase de planejamento ou elaboração.
() Não.
() Desconheço a informação
- 39.O Conselho Municipal em que atua disponibiliza material informativo para formação e capacitação dos conselheiros?
- () Sim
() Não
() Desconheço a informação
- 40.O Conselho Municipal em que atua promove encontros, reuniões ou palestras de formação e capacitação aos conselheiros iniciantes?
- () Sim
() Não
() Desconheço a informação
- 41.O Conselho Municipal em que atua promove encontros, reuniões ou palestras de formação e capacitação destinados aos conselheiros durante o período do seu mandato?
- () Sim
() Não
() Desconheço a existência destas capacitações
- 42.Você costuma se fazer presente a todas as reuniões, encontros e convocações do Conselho Municipal que atua?
- () Participo completamente

- () Participo razoavelmente
- () Pouco participo
- () Nunca participo
43. Você costuma participar com comentários, ideias e sugestões nas reuniões do Conselho Municipal que atua?
- () Participo completamente
- () Participo razoavelmente
- () Pouco participo
- () Nunca participo
44. As decisões do Conselho Municipal em que atua levam em consideração a opinião de todos os membros envolvidos?
- () Sim, totalmente
- () Na maioria das vezes
- () Na minoria das vezes
- () Não leva em consideração a opinião de todos
45. As decisões do Conselho Municipal em que atua são construídas nas reuniões colegiadas?
- () Sim
- () Não
46. Como você caracteriza as decisões que são tomadas nas reuniões do Conselho Municipal em que atua?
- () São decisões democráticas que consideram a participação de todos.
- () São decisões autocráticas em que a opinião de um pequeno grupo prevalece.
- () São decisões em que a maior parte dos pontos já vêm decididos.
- () São decisões em que levam em consideração fatores novos que surjam no momento da reunião.
- () Outro. Qual (ais)?
-
-
-
47. Após as reuniões do Conselho, são lidos os documentos resultado daquele encontro?
- () Sim

- () Não
- () Não sei informar
48. Após as reuniões do Conselho, a minuta (resumo) deste encontro são copiadas e entregue aos demais conselheiros?
- () Sim
- () Não
- () Não sei informar
49. O (s) parecer (es) do Conselho Municipal referente a área de atuação deste órgão são afixados em local de amplo acesso público?
- () Sim
- () Não
- () Desconheço a informação
50. O (s) parecer (es) do Conselho Municipal são encaminhados à Secretaria Municipal correspondente à área de atuação do Conselho?
- () Sim
- () Não
- () Desconheço a informação
51. A Secretaria Municipal utiliza-se dos pareceres do Conselho Municipal para embasar a sua tomada de decisão quanto às políticas públicas (em Educação)?
- () Sim
- () Não
- () Desconheço a informação
52. Nas opções abaixo, assinale as principais dificuldades por você percebidas que interferem na plena atuação do Conselho Municipal:
- () Baixo nível de informação dos conselheiros sobre a área de atuação.
- () Falta de apoio ao Conselho Municipal por parte da Prefeitura.
- () Dificuldade no relacionamento do Conselho Municipal com a Secretaria Municipal (de Educação) imediata tendo em vista diagnosticar problemas e propor ações.
- () Atraso ou conflitos do Conselho Municipal com o poder público quando da liberação de recursos do Fundo Municipal para realização de projetos.
- () Interferência indevida do poder executivo municipal na gestão dos recursos do Fundo Municipal (de Educação).

- () Dificuldade no relacionamento deste Conselho Municipal com o Poder Legislativo.
- () Dificuldade no relacionamento deste Conselho Municipal com o Poder Judiciário (juiz).
- () Dificuldade no relacionamento deste Conselho Municipal com o Ministério Público.
- () Dificuldade no relacionamento deste Conselho Municipal com Conselhos Municipais de outras áreas (Assistência Social, Educação, Saúde, Segurança Alimentar, Segurança etc.).
- () Dificuldade no relacionamento deste Conselho Municipal com o Conselho Estadual do FUNDEB.
- () Dificuldade deste Conselho Municipal para se comunicar com o Conselho Nacional do FUNDEB.
- () Conselheiros da sociedade civil tendem a defender prioritariamente os interesses específicos das entidades que representam.
- () Conselheiros do poder público não estão comprometidos com a Educação do Município
- () Conselheiros do poder público com baixo poder de decisão e mobilização na secretaria em que estão vinculados (Secretaria Municipal de Educação).
- () Conselheiros da sociedade civil com baixa representatividade nas instituições e/ou comunidades a que pertencem.
- () Baixa frequência de conselheiros da sociedade civil às reuniões do Conselho Municipal do FUNDEB.
- () Baixa frequência de conselheiros do poder público às reuniões do Conselho Municipal do FUNDEB.
- () Pouca disponibilidade de tempo dos conselheiros da sociedade civil para realizar as atividades do Conselho.
- () Pouca disponibilidade de tempo dos conselheiros do poder público para realizar as atividades do Conselho.
- () Rotatividade de conselheiros.
- () Falta de apoio da sociedade local às ações propostas e implementadas pelo Conselho Municipal do FUNDEB.
- () Dificuldade para obter informações (junto às Escolas) na zona rural do município.

() Outras dificuldades observadas. Quais?

Agradeço a sua compreensão e disponibilidade!